

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Maria Kasepalu

JÄÄTMEHIERARHIA ROLL OLMEJÄÄTMETE KÄITLUSKOHA VALIKUL

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Ivo Pilving

Tartu
2020

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Jäätmehierarhia sätte õiguslik staatus	9
1.1. Sätte struktuuri argument	11
1.2. Grammatiline tõlgendus	13
1.3. Süstemaatilis-teleoloogiline tõlgendus	14
1.3.1 Raamdirektiivi peamine eesmärk	14
1.3.2 Jäätmehierarhia staatus raamdirektiivi eesmärkide seas	16
1.3.3 Ümbritseva õigusruumi argumentid Euroopa Liidu tasandil	18
1.4. Euroopa Kohtu senine praktika	19
1.5. Kohtuliku vastutusele võtmise argumentid	22
1.6. Euroopa Komisjoni seisukoht	24
1.7. Argument: jäätmehierarhia kui vaid üldine suunis eesmärkide seadmisel	25
1.8. Printsip või reegel – mis sellest sõltub?	27
1.9. Vahekokkuvõtteks	30
2. Jäätmehierarhia sätte rakendamine olmejäätmete käitluskoha valimisel	32
2.1. Jäätmehierarhia viis astet	32
2.1.1 Taaskasutuse ja kõrvaldamise vahetegu	35
2.1.2 Viieastmelise hierarhia eesmärk	38
2.2. Parim üldine keskkonnavalendus	40
2.3. Sättes toodud muud kaalutlused	44
2.3.1 Ettevaatusprintsip ja jätkusuutlikkuse põhimõte	46
2.3.2 Tehniline teostatavus ja majanduslik elujõulisus	48
2.3.3 Ressursside kaitse	51
2.3.4 Üldine mõju keskkonnale, inimtervisele ja majandusele ning sotsiaalsfäärile	51
2.3.5 Kooskõla artiklitega 1 ja 13	53
2.3.6 Sättes mainimata kaalutlused	54
2.3.7 Järeldused muude kaalutluste rolli osas	55
2.4. Seos läheduse ja iseseisvuse põhimõtetega	56
2.4.1 Läheduse põhimõte kui printsip jäätmehierarhia reeglis	57
2.4.2 Iseseisvuse põhimõtte mõju jäätmehierarhiale	59
Kokkuvõte	61

Waste hierarchy's influence on choosing waste management facilities	64
Kasutatud kirjandus	67
Kasutatud õigusaktid	69
Kasutatud kohtupraktika	70
Muud kasutatud materjalid	71

Sissejuhatus

Maailma rahvaarv muudkui kasvab, kõik planeedi asukad aga vajavad äraelamiseks – ja heaks äraelamiseks – ressursse. Majandusteooriast pärit baasteadmist „ressursid on piiratud“ on raske uskuda, kui astuda sisse lähimasse kauplusse, mis on põrandast laeni kõiksugu tooteid täis laotud. On arvutatud, et kui kõik praegu planeedil Maa elavad inimesed tarbiksid nii, nagu seda Eestis tehakse, oleks meil vaja 4,1 planeeti, et selline tarbimine jätkusuutlik oleks.¹ Kui arvesse võtta maailma keskmist tarbimist, siis oleks tarvis 1,75 planeeti: selline ületarbimine on võimalik, sest kulutame ressursse tuleviku taastootmisvõimekuse arvelt.²

On avaldatud arvamust, et keskkonna kaitsmine on jõudsalt muutumas globaalseks prioriteediks.³ Keskkonna kaitsmine ei ole ainult küsimus loomade ja taimede liigirikkuse säilitamises, vaid globaalses mõõtmes räägitakse keskkonnakaitsest üha enam kui inimkonna ellujäämiseks vajalikust.⁴ Kui Elon Musk tõesti suudab Marsi vallutada ja aastaks 2050 sinna miljon inimest elama viia, siis tema plaanide järgi tehakse seda kasutades planeet Maa ressursse. Ülejäänud 9.7 miljardit⁵ inimest see ei aita – risti vastupidi.

Ka jäätmevaldkond annab oma panuse keskkonna halvenemisele. Jäätmed võivad sattuda loomade-lindude toidulauale, reostada põhjavett ning prügilas või põletusjaamas kasvuhoonegaase tekitada. Lisaks mõjutab keskkonda ka see, kuidas jäätmete kogumine ja käitlemisele viimine organiseeritud on: prügiautode tekitatud müra on väike probleem selle kõrval, et masinate tööks hulganisti kütust kulub, see aga panustab samuti kasvuhoonegaaside tekkesse.

¹ Tampere, U. Täna on Maa üleulatuse ehk ületarbimise päev – Delfi 29.07.2019, arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020): <https://forte.delfi.ee/news/maa/tana-on-maa-uleulatuse-ehk-uletarbimise-paev?id=86982625>

² Global Footprint Network'i pressiteade. Earth Overshoot Day 2019 is July 29th, the earliest ever – 26.06.2019, arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020): <https://www.footprintnetwork.org/2019/06/26/press-release-june-2019-earth-overshoot-day/>

³ Williams, I. Why are some European cities better than others at dealing with garbage? – 29.03.2016, arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020): <https://theconversation.com/why-are-some-european-cities-better-than-others-at-dealing-with-garbage-56382>

⁴ Arora, N.K. Environmental Sustainability—necessary for survival – Environmental Sustainability 1, 2018, lk 1-2.

⁵ ÜRO pressiteade. Growing at a slower pace, world population is expected to reach 9.7 billion in 2050 and could peak at nearly 11 billion around 2100 – 17.06.2019, arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020): <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/world-population-prospects-2019.html>

Üha enam nähakse jäätmetes väärtusliku ressursi ja võttes jäätmeid ressursina kasutusse saadakse kaks ühe hoobiga: hoitakse ära jäätmetest lahtisaamise eesmärgil tekitatud keskkonnamõjud ning hoitakse kokku uute ressursside hankimise pealt. Mõnes Euroopa Liidu liikmesriigis oli juba 2013. aastaks saavutatud olmejäätmete korduskasutusse ja ringlussevõtu määr 70%, see näitab, et jäätmetel on suur potentsiaal asendada muid ressursse.⁶

Jäätmevaldkonnas saavutatav ideaalolukord oleks jäätmevaba ühiskond, kuid tänapäevases turumajanduses, kus nõudlus tekitab pakkumuse, peab tarbija selleks soovi avaldama. Lisaks jäätmevabale liikumisele,⁷ kus inimesed individuaalselt püüdlevald prügivabalt elamise poole, on ka pea 400 linna üle maailma võtnud vastu väljakutse muutumaks jäätmevabaks linnaks, viies sisse selliseid süsteeme, mis väldivad asjade jäätmeteks muutumist.⁸ See on maailma mastaabis küll üliväike näitaja, kuid annab tunnistust, et mitmetes kogukondades on saavutatud poliitiline üksmeel selles osas, et on tarvis teha samme jätmaks tarbimisühiskonna mudel minevikku ja liikuda tõhusama keskkonnakaitse poole.

2018. aastal tekitati Eestis 405 kg olmejäätmeid inimese kohta, mis jääb mõnevõrra alla Euroopa Liidus keskmiselt tekitatud 489 kg-le.⁹ Olmejäätmed moodustavad ligikaudu 7–10% Euroopa Liidu kõigist jäätmetest, kuid see jäätmevoog on üks kõige raskemini käideldavaid ning olmejäätmete käitlemiseks tehtud valikud näitavad üldjuhul väga hästi, millisel tasemel on riigi jäätmekäitlussüsteem. Lisaks sellele, et olmejäätmete koostis on kompleksne, on selle jäätmevoog puhul eriline, et need jäätmed tekivad elanike vahetus läheduses, on üldsusele hästi näha ning avaldavad mõju keskkonnale ja inimtervisele. Sestap eeldab olmejäätmete käitlemine väga kompleksset süsteemi, muuhulgas tõhusat kogumissüsteemi, tulemuslikku sortimist, jäätmevoogude nõuetekohast jälgimist, elanike ja ettevõtjate aktiivset osalust, sobivat taristut ning läbimõeldud rahastamissüsteemi.¹⁰

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 1386/2013/EL, 20. november 2013, milles käsitletakse liidu üldist keskkonnanalast tegevusprogrammi aastani 2020 „Hea elu maakera võimaluste piires”. – ELT L 354, lk 171-200, Lisa punkt 39.

⁷ „Zero waste movement“

⁸ Zero Waste Europe. – arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020): <https://zerowasteeurope.eu/>

⁹ Eurostat. – arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Municipal_waste_statistics#Municipal_waste_generation

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/851, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid. – ELT L 150, lk 109-140, põhjendus 6.

Kätte on jõudnud aasta, mille nimel on Eesti jäätmevaldkonnas pingutatud: 2020. aastaks oli ette nähtud jõuda sinnamaale, kus olmejäätmeid võetakse ringlusse ja korduskasutamiseks ettevalmistamiseks vähemalt 50% ulatuses nende massist.¹¹ Eesmärgi mittetäitmise tõttu ähvardas Eestit trahv Euroopa Komisjoni poolt.¹² Trahvist pääsemiseks vahetati arvutusmeetodit, keskkonnaminister tõi aga välja, et tegu on kõigest lühiajalise ja näilise võiduga – alates 2025. aastast, milleks tuleb saavutada juba 55 protsenti olmejäätmete massist, ei ole võimalik arvutusmetoodikat valida, nii et selleks aastaks tuleb saavutada ka sisuline edasimineku.¹³

Erialakirjanduses on välja toodud, et jäätmekäitluspoliitika Euroopa Liidus – nii liidu enda kui ka liikmesriikide tasandil – on mõjutatud äriliselt motiveeritud huvigruppide katsetest dereguleerida jäätmepoliitikat, kehtestades reegleid vaid minimaalsel määral. Eriliselt puudutab see selliseid küsimusi, nagu jäätmete definitsioon, jäätmekäitlusviis, ekspordi-importi piirangud ja jäätmete transport.¹⁴ Selle aspekti tõttu võivad tagaplaanile jääda jäätmevaldkonna keskkonnakaitselised eesmärgid.

Jäätmekäitluskoha valik on oluline, sest sellest sõltuvad nii jäätmekäitlusviis kui ka jäätmete transportimise teekonna pikkus. Jäätmekäitlusviisist oleneb, et kas jäätmed võetakse ressursina taaskasutusse selliselt, et nad asendavad muud materjali ja seega vähendavad loodusressursside hankimise vajadust, või neist vabanetakse, leidmata jäätmetele uut rakendust.

Jäätmeseadus ei ole jäätmekäitluskoha valiku protseduuri osas kuigi paljusõnaline. Jäätmeseaduse § 71 lg 2 punkti 8 järgi tuleb kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehoolduseeskirjas sätestada jäätmete kogumiskoht või -kohad, kuhu tuleb korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmed nende edasiviimiseks toimetada. Jäätmehoolduseeskiri tuleb jäätmeseaduse § 71 lõike 1 alusel kehtestada volikogu määrusega. Sama seaduse § 67 lg 3 punkti 4 alusel tuleb jäätmevedaja otsimisel toimuva teenuste kontsessiooni korraldamisel hankedokumentides määrata muu hulgas ka jäätmekäitluskoh. Jäätmekäitluskoha valiku kriteeriume jäätmeseadus aga täpselt ette ei näe. Riigikohus on selgitanud, et jäätmekäitluskoha

¹¹ Pruul, K. Jäätmeseadus kukkus riigikogust välja – Äripäev, 29.01.2019. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2020): <https://www.aripaev.ee/uudised/2019/01/29/jaatmeseadus-kukkus-riigikogust-valja>

¹² Vogelberg, J., Pruul, K. Eestit ähvardab prügitrahv – Äripäev, 26.09.2018. Arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020): <https://www.aripaev.ee/uudised/2018/09/25/pakendiorganisatsioonid-muudatusi-ei-saa-teha-uleoo>

¹³ BNS. Eesti võib pääseda rahatrahvist – Postimees, 8.10.2020. Arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020): <https://www.postimees.ee/6796259/eesti-voib-paaseda-jaatmetrahvist>

¹⁴ Krämer, L. EU Environmental Law Seventh Edition – Sweet and Maxwell 2012, lk 340.

määramisel tuleb arvestada jäätmeseadusest pärit jäätmehierarhia ja läheduse põhimõttega,¹⁵ kuid selle otsuse tegemisel võttis kohus arvesse ka asjaolu, et kohalik omavalitsus oli teinud avalikest vahenditest investeeringuid jäätmekäitluskoha rajamisse,¹⁶ sellise võimaluse osas jäätmeseaduses aga sätted puuduvad.

Riigikontrolli poolt on tehtud märkus, et omavalitsuste õigused ning kohustused jäätmete taaskasutuse korraldamisel ning jäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmisel on olnud ebaselged.¹⁷ Kuigi jäätmeseadusest tulenevalt on kohalikel omavalitsustel kohustus tagada inimestele eri liiki jäätmete sortimise võimalused, korraldada jäätmete kokkukogumine, äravedu ning nende nõuetekohane käitlemine,¹⁸ siis „praegune jäätmeseadus ei ütle selgelt, kui suur on omavalitsuste vabadus taaskasutamist ja ringlussevõttu korraldada.“¹⁹ Euroopa Komisjonilt on pärast Eesti jäätmevaldkonnas toimuva analüüsimist tulnud soovitus kõrvaldada regulatiivne ebakindlus nende võimaluste ümber, kuidas kohalikud omavalitsused jäätmeteenuseid võivad käitada.²⁰ Lisaks sellele, et jäätmeõiguse rakendajatele on tarvis õigusselgust, on jäätmevaldkonnas vaja ka õiguskindlust: et turule tekiks ringlussevõtuga tegelevad ettevõtted, kelle abiga saaks jäätmehierarhiga seatud eesmärged saavutada.²¹ Jäätmekäitluskoha valik on üks jäätmevaldkonna võtmeküsimustest.

Käesoleva töö eesmärgiks on Eesti õigust, Euroopa Liidu õigust, senist kohtupraktikat ja muid avaldatud seisukohti analüüsides välja selgitada, missugused on need kaalutlused, millest olmejäätmete käitluskoha valikul tuleb lähtuda, ja kuidas neid õiguspäraselt rakendada, pakkudes välja lahendusi seaduse täiendamiseks, et panustada õigusselguse ja õiguskindluse loomisesse jäätmevaldkonnas.

Esimeseks hüpoteesiks, mille kontrollimisele keskendutakse töö esimeses peatükis, on järgmine: jäätmeseaduse paragrahvi 22¹, mis sätestab selle lõikes 1 viieastmelise

¹⁵ RKHKo 3-3-1-68-14, punkt 27.1.

¹⁶ *Ibidem*, punkt 27.6.

¹⁷ Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel – 12.12.2016, lk 4.

¹⁸ *Ibidem*, lk 13.

¹⁹ *Ibidem*, lk 22.

²⁰ Komisjoni talituste töödokument. Varajase hoiatamise aruanne Eesti kohta – 24.09.2018, lk 2.

²¹ Scotford, E. Separate waste stream collection and "best environmental outcomes" – Environmental Law Review 15(4), 2013, lk 299.

jäätmehierarhia ja lõikes 2 sellest kõrvalekaldumise võimaluse, on olmejäätmete jäätmekäitluskoha valikul asjakohane rakendada reegli, mitte printsiibina.

Töö teises peatükis analüüsitakse, milline on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olev jäätmeseaduse § 22¹ rakendamisviis olmejäätmete käitluskoha valikul ja antakse hinnang, kas Eesti õiguses on selle tõhusaks rakendamiseks olemas sobilikud tingimused. Seejuures tuuakse välja, mis aspektides võiks õigusruumi täiendada, et tagada kooskõla Euroopa Liidu õigusega ja olla võimelised keskkonda kõrgematasemelisemalt kaitsma. Teises peatükis kontrollitakse ka hüpoteesi, mille järgi jäätnehierarhia reeglit kohaldades ei ole tarvis läheduse põhimõtet eraldi rakendada.

Töös on kõrvutatud Eesti jäätmeõigus ja Euroopa Liidu jäätmeõigus, seega on asjassepõlvuvaimateks õigusaktideks jäätmeseadus ning jäätmete raamdirektiiv 2008/98. Käesoleva töö teoreetiliseks baasiks võetakse Winter, G. ja Kalmo, H. artiklid, milles on käsitletud reegli ja printsiibi vahetegu. Magistritöö kirjutamiseks on saadud inspiratsiooni Riigikohtu halduskolleegiumi otsusest 3-3-1-68-14.

Suurem osa tööst baseerub kvalitatiivsel ja võrdleval uurimismeetodil. Punktis 1.3.1. on kasutatud ka ajaloolist meetodit, kinnitamaks, et Euroopa Liidu jäätmevaldkonna eesmärkide prioriteetsusele on antud korrektne hinnang.

Märksõna: keskkonnaõigus.

1. Jäätmehierarhia sätte õiguslik staatus

Jäätmeseaduse §-s 22¹ on sätestatud jäätmehierarhia põhimõte. See on sõnastatud järgnevalt:

„(1) Jäätmetekke vältimise ja jäätmehooldusmeetmete väljatöötamisel ning rakendamisel juhindutakse prioriteetide järjestuses järgmisest jäätmehierarhiast:

- 1) jäätmetekke vältimine;
- 2) korduskasutuseks ettevalmistamine;
- 3) ringlussevõtt;
- 4) muu taaskasutamine nagu energiakasutus;
- 5) kõrvaldamine.

(2) Jäätmehierarhiast võib kõrvale kalduda, kui see tagab parima keskkonnavalase üldtulemuse asja kogu olelusringi arvestades.“

Paragrahv 22¹ on Eesti õigusesse üle võetud jäätmete raamdirektiivist 2008/98²², ülevõetud sätte esimene lõige on direktiivis sätestatuga väga sarnane, kuid 2. lõige, mis käsitleb jäätmehierarhiast kõrvalekaldumise võimalust, on jäätmete raamdirektiivis oluliselt põhjalikum.

Käesolevas peatükis on küsimuseks, et missugune on välja toodud § 22¹ õiguslik staatus jäätmekäitluskoha valiku situatsioonis – kas seda sätet peaks kohaldama printsiibina, nagu sätte pealkiri viitab, või reeglina. Sätte esimesele lõikele viidatakse käesolevas töös kui viieastmelisele jäätmehierarhiale, ning käsitledes mõlemat lõiget koos viidatakse jäätmehierarhia sättele.

Erialakirjanduses on välja toodud, et õigusnormide keskseks funktsiooniks on kodanike ja ametnike käitumise suunamine ja juhtimine – nende põhjal on võimalik otsustada, mis on juriidiliselt õige ja mis väär.²³ Ning õigusnormid on jagatud kaheks: normid ja põhimõtted. Normide olemust on illustreeritud raudteerööbastega, nendel ei saa sõita osaliselt, neist kas peetakse kinni või mitte.²⁴ Põhimõtete kohta on märgitud, et kuna need on kantud ühest

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid. – ELT L 312, lk 3-30, artikkel 4.

²³ Narits, R. Õiguse entsüklopeedia 2., täiendatud ja parandatud trükk – Tallinn, 2004, lk 96.

²⁴ Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria – Tallinn, 1996, lk 68.

eesmärgist või väärtusest, siis mõnd teist eesmärki või väärtust esindava põhimõttega konfliktiolukorras olles tuleb põhimõtete kohaldamisel teha kompromisse.²⁵ Ning kui on tegu mõne põhimõttega, mida tuleb rakendada ilma kompromisse tegemata, siis on see põhimõte oma olemuselt hoopis norm ehk reegel.²⁶ Võtan aluseks sellise käsitluse, mille järgi õigusnorm kui reegel kohustab kindlal viisil toimima, kuid õigusnorm printsiibi ehk põhimõttena on vaid üldine suunis, sellest ei teki kohustust kindlal viisil toimida. Käesolevas peatükis analüüsin jäätmehierarhia õiguslikku staatust ehk küsimust, kas jäätmehierarhia säte on reegel või printsiip: kas seda tuleb rakendada selliselt, nagu see sätestatud on, või taandub see teiste normide või printsiipide ees.

Euroopa Liidu õiguses sätestatud jäätmehierarhia õigusliku staatuse osas leiab erialakirjandusest risti vastupidiseid seisukohti. Leidub neid, kes sätet kohustuslikuks peavad.²⁷ Ning leidub arvamust, et jäätmehierarhial on õiguslikus mõttes vaid soovituslik iseloom, jäätmekäitluskohade valik on täielikult liikmesriigi diskretsiooniotsus, mida jäätmete raamdirektiivi artikkel 4 ei mõjuta.²⁸ Euroopa Kohus ei ole veel üheski kohtuasjas jäätmehierarhia õigusliku staatuse osas selget seisukohta võtnud.

Riigikogu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on ühel korral kommenteerinud jäätmekäitluskoha valikul asjassepuutuvaid sätteid. Kohtuasjas taotlesid mitmed kohaliku omavalitsuse üksused, et jäätmeseadusega jääks alles kohalike omavalitsusüksuste õigus korraldada erimenetlus jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks. Kohus selgitas, et jäätmevedaja valik ja jäätmekäitluskoha valik on eraldiseisvad otsustused ning seejuures andis juhiseid jäätmekäitluskoha valikuks, jättes jäätmehierarhia sätte mainimata. Toodi välja järgnev:

„Jäätmekäitluskoha määramisel tuleb omavalitsusüksusel järgida JäätS §-s 32 sätestatud läheduse põhimõtet, mille kohaselt kõrvaldatakse jäätmed ja taaskasutatakse segaolmejäätmed nende tekkekohale võimalikult lähedal asuvas tehnoloogiliselt sobivas jäätmekäitluskohas, kus on tagatud inimese tervise ja keskkonna ohutus. Omavalitsusüksuse läheduspõhimõttest juhinduva kaalutlusotsuse tegemine

²⁵ Winter, G. The Legal Nature of Environmental Principles in International, EC and German Law – Macroy, R (koost). Principles of European Environmental Law. Groningen, Europa Law Publishing, 2004, lk 15.

²⁶ Winter, G, lk 16.

²⁷ Kingston, S., Heyvaert, V., Čavoški, A. European Environmental Law – Cambridge, Cambridge University Press, 2017, lk 496.

²⁸ Krämer, L, lk 335.

jäätmekäitluskoha määramisel peab haldusmenetluse seaduse § 4 lg 2 järgi olema kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.²⁹

Ühel korral on Eesti kõrgeima astme kohtu halduskolleegium käsitlenud jäätmekäitluskoha valiku küsimust, kuid ka selle kohtuasja puhul ei olnud jäätmekäitluskoha valiku kaalutlustega seonduv lahendi põhiteemaks. Selles vaidluses oli Ragn-Sells vaidlustanud Tahkuranna valla hankedokumendi, mis nägi jäätmekäitluskohana ette Paikre prügila. Riigikohtu lahendi 3-3-1-68-14 (edaspidi Tahkuranna lahend) punkti 27.1. järgi tuleb jäätmekäitluskoha määramisel iseäranis arvestada jäätmehierarhia ja läheduse põhimõttega. Seega väljendas Riigikohus esimest korda selle lahendiga otsesõnu, et jäätmekäitluskoha määramisel tuleb arvestada jäätmehierarhiaga. Lahendi punktis 27.2. – viieastmelist hierarhiat käsitledes – mainiti, et „see säte ei nõua ranget ülevõtmist – kohustust eelistada taaskasutamist alati kõrvaldamisele.“ Samuti toodi välja, et tegu on üldise põhimõttega, mida ei tohiks võtta kui „[...] täielikult siduvat ja lõplikku, sest jäätmekäitlusmeetoditel on erinev keskkonnamõju.“ Seejuures ei nähtu kohtulahendist selget hinnangut jäätmehierarhia sätte õiguslikule staatusele, mis hõlmab sätte mõlemat lõiget.

1.1. Sätte struktuuri argument

Erialakirjanduses on välja toodud, et printsiibid on kantud kindlast hüvest või eesmärgist ning need lubavad kompromisside tegemist, kui satuvad konfliktiolukorda vasturääkiva printsiibiga.³⁰ Reeglite loomisel on arvesse võetud erinevaid põhimõtteid ning need kujutavad endast „kaalumise lõpptulemust, valikut eri hüvede vahel.“³¹ Reeglite peamiseks omaduseks peetakse seda, et need on loodud lahendamaks konflikte erinevate printsiipide vahel kindlates küsimustes.³² Reeglid võivad olla formuleeritud selliselt, et reegli piirides toimub vasturääkivate printsiipide tasakaalustamine selliselt, et mingile konkreetsele hüvele sätestatakse *prima facie* või isegi lõplik prioriteetsus vasturääkivate põhimõtete suhtes.³³ Reegli näiteks on toodud järgmine hüvede kaalumine: Euroopa Liidu liikmesriikide vahel olevad

²⁹ RKPJKo 3-4-1-34-14, punkt 49.

³⁰ Winter, G, lk 15.

³¹ Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? Juridica II/2013, lk 89.

³² Winter, G, lk 16.

³³ *Ibidem*, lk 15-16.

kaubandustõkked on *prima facie* keelatud, aga need võivad *secunda facie* olla lubatud, kui see on õigustatud keskkonnakaitsega.³⁴

Jäätmehierarhia säte on kantud enam kui ühe väärtuse või hüve poolt. Jäätmehierarhia sätte esimese lõike alusel tuleb kohaldada viieastmelist jäätmehierarhiat ning selle teise lõike alusel võib sellest kõrvale kalduda parima üldise keskkonnavalase tulemuse nimel, arvestades asja kogu olelusingi. Viieastmelise hierarhia ehk sätte esimese lõikega on kantavaks hüveks ressurside kaitse,³⁵ sätte teise lõikega esindatavaks hüveks on keskkonnakaitse. Jäätmehierarhia sätet saab käsitleda selliselt, et esimese lõikega on viieastmelisele jäätmehierarhiale antud *prima facie* prioriteetsus, kuid teise lõikega on *secunda facie* prioriteetsus antud parimale üldisele keskkonnavalasele tulemusele, arvestades asja kogu olelusingi.

Õiguskirjanduses on märgitud, et kui mõnele hüvele on antud *prima facie* prioriteetsus, siis põhjendamiskoormus lasub sellele hüvele vasturääkiva hüve kaitsjal.³⁶ Jäätmeseaduses viitab põhjendamiskoormusele § 22¹ lõikes 2 toodud sõna „tagab“ – parima üldise keskkonnavalase tulemuse saavutamine tuleb tagada. Jäätmete raamdirektiivis viitavad põhjendamiskoormusele sõnad „kui see on õigustatud“ – kõrvalekaldumine peab olema õigustatud olelusingil põhineva lähenemisega.

Erialakirjanduses on välja toodud, et reegli taustal asetsevatel printsiipidel on oluline roll reegli tõlgendamisel ja kohaldamisel ning lisaks diskretsiooniõiguse juhendamisele aitavad need ka informeerida vajalikest eranditest reeglile.³⁷ Jäätmete raamdirektiivis sätestatud jäätmehierarhia sätte 2. lõike kolmas lõik näeb ette mitmeid printsiipe ja hüvesid, mida tuleb jäätmehierarhia sätte kohaldamisel arvesse võtta, sealhulgas ettevaatuspõhimõte, tehniline teostatavus, üldine mõju sotsiaalsfäärile. Neid kaalutlusi pole jäätmeseadusesse lisatud. Eeltoodud kaalutlusi saab reegli struktuuris käsitleda kui kaalutlusi, mille alusel võib jäätmehierarhia sätte kohaldamisel tekkida vajadus kohaldada reeglist erandit. Erandite kohaldamise võimalusi käsitletakse täpsemalt käesoleva töö teises peatükis.

³⁴ *Ibidem*, lk 21.

³⁵ Jäätmete raamdirektiivi põhjenduse 28 esimese lause järgi peaks direktiiv aitama ELil liikuda lähemale „jäätmel ringlussevõtva ühiskonna“ poole, kus püütakse vältida jäätmeteket ja kasutatakse jäätmel ressursina.

³⁶ Winter, G, lk 16-17.

³⁷ *Ibidem*, lk 16.

Järeldan, et jäätmehierarhia sätte struktuur, mis koosneb nii viieastmelisest jäätmehierarhiast, parima üldise keskkonnavalase tulemuse nimel kõrvalekaldumise võimalusest kui ka reegli taustal olevatest printsiipidest ja hüvedest, lubab seda sätet käsitleda reeglina.

1.2. Grammatiline tõlgendus

L. Krämeri esimeseks argumendiks jäätmehierarhia igasuguse õigusliku mõju vastu on see, et direktiivis kasutatakse väljendit „julgustama“ ja et artikli 4 teine lõige palub liikmesriikidel mitmeid aspekte vaid arvesse võtta.³⁸

Direktiivi artikli 4 esimene lõike on sätestatud, et jäätmehierarhiat kohaldatakse prioriteetide järjestuses jäätmetekke vältimist ja jäätmete käitlemist käsitlevates õigusaktides ja poliitikas. Nii eestikeelses variandis „jäätmehierarhiat kohaldatakse“ kui ka ingliskeelses variandis „*waste hierarchy shall apply*“ on mõlemas see lause sõnastatud otsustavalt: ei ole julgustatud jäätmehierarhia sätet kohaldama, samuti puudub tinglik kõneviis (näiteks „*peaks*“ või „*should*“), vaid on nenditud, et see kohaldub.

Selle artikli teine lõige sätestab liikmesriikidele üleskutse selliste lahenduste kasutuselevõtuks, millel on parim üldine keskkonnavalane tulemus, julgustades selle nimel viieastmelisest jäätmehierarhiast kõrvale kalduma ehk rakendama veelgi keskkonnasõbralikumaid alternatiive, kui neid konkreetsete jäätmevoogude puhul leidub. Ehk siis sõna „julgustama“ ei kasutata üldse mitte jäätmehierarhia kohaldamise lauses, vaid parima üldise keskkonnavalase tulemuse nimel sellest kõrvale kaldumise omas. Seejuures tuleb loetletud kaalutlusi arvesse võtta selleks, et jäätmehierarhiast kõrvale kalduda, mitte arvesse võtta jäätmehierarhiat ennast. Olen seisukohal, et Krämeri argument, mille kohaselt ei ole jäätmehierarhial üldse õiguslikku mõju, sest sättes kasutatakse sõnu, mis ei viita otsustavusele, ei ole veenav.

Sätte pealkirja sõnastus jäätmete raamdirektiivis seevastu toetab käesoleva töö eelmises alapeatükis välja toodud käsitlust, mille järgi jäätmehierarhia sätte on reegel, mitte printsiip. Eesti õigusesse on jäätmehierarhia sätte § 22¹ pealkirjaks pandud „jäätmehierarhia põhimõte“, kuid jäätmete raamdirektiivis on sätte nimeks „jäätmehierarhia“.

³⁸ Krämer, L, lk 335.

Jäätmehierarhia sättes on välja toodud, et selles ette nähtud meetmeid tuleb võtta liikmesriikidel. Sellest võib jääda mulje, et kohaliku omavalitsuse üksuseid direktiivis sätestatu ei mõjuta. Euroopa Kohus on korduvalt välja toonud, et liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et saavutada direktiiviga ette nähtud tulemus, on siduv kõigile liikmesriigi asutustele, kaasa arvatud kohtutele nende pädevuse piires.³⁹

Jäätmehierarhia sätte grammatiline ehk sõnade tähendusel põhinev tõlgendusmeetod ei paku ammendavat vastust. Euroopa Kohus on korduvalt selgitanud, et arvesse tuleb võtta Euroopa Liidu õiguse sõnastust ja sellega taotletavat eesmärki.⁴⁰ Tõlgendamisel tuleb tagada asjassepuutuva direktiivi täieulatuslik rakendamine ja saavutada direktiivi eesmärgiga kooskõlas olev tulemus.⁴¹

1.3. Süstemaatilis-teleoloogiline tõlgendus

Käesolevas alapeatükis on eesmärgiks selgitada välja raamdirektiivi autorite tahe jäätmehierarhia sätte õigusliku staatuse osas, kas jäätmete raamdirektiivi artikli 4 puhul sooviti, et seda käsitletaks reegli või printsiibina.

1.3.1 Raamdirektiivi peamine eesmärk

Erialakirjanduses on välja toodud, et täna kehtiva jäätmete raamdirektiivi 2008/98 eesmärgid on hägused, sest raamdirektiiv tegeleb kõikide jäätmetega ning jäätmehoolduse aspektide amplituuda, mida direktiiviga käsitletakse, on väga lai. Samuti seepärast, et direktiivil on rohkem kui üks eesmärk, näiteks jäätmetekke vältimise edendamine, ümbertöötlemise edendamine, inimese tervise ja keskkonna mittekahjustamise kindlustamine ja tööstusliku muutuse

³⁹ EKo C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:1997:628, punkt 40.

⁴⁰ EKo C-106/89, *Marleasing SA versus La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, ECLI:EU:C:1990:395, punkt 8.

⁴¹ EKo C-268/06, *Impact versus Minister for Agriculture and Food ja teised*, ECLI:EU:C:2008:223, punktid 98-101.

edendamise.⁴² On leitud, et direktiivi esmatähtsate eesmärkide paljusus põhjustab ebaselgust direktiivist tulenevate kohustuste määratlemisel.⁴³

Esimesel, 1975. aastal vastu võetud jäätmete raamdirektiivil 75/442 oli vaid kaks eesmärki. Esiteks inimeste tervise ja keskkonna kaitse kahjulike mõjude eest, mis tulenevad jäätmete kogumisest, vedamisest, töötlemisest, hoidmisest ja ladestamisest. Seejuures rõhutati, et see eesmärk peab olema jäätmete kõrvaldamist käsitlevate sätete põhieesmärgiks. Teiseks eesmärgiks oli loodusvarade kaitsmine läbi jäätmete taaskasutamise ja taasväärtustatud materjalide kasutamise.

Direktiivil 2006/12, millega eelnev raamdirektiiv kehtetuks tunnistati, oli eesmarke juba märksa rohkem: lisaks juba 1975. aasta direktiivis sätestatud eesmärkidele ka keskkonnakaitse kõrge taseme saavutamine ja tõhus kontroll selle üle, liidu sõltumatus jäätmete kõrvaldamise valdkonnas ja ka liikmesriikide tasandil ning jäätmete veo vähendamine.

Saab nõustuda, et direktiiviga on mitmeid eesmarke seatud, kuid preambuli punkti 6 ja punkti 49 ühendamisel jõuame direktiivi enda põhieesmärgini. Preambuli punkt 6 on sõnastatud järgmiselt:

„Igasuguse jäätmepoliitika esmane eesmärk peaks olema vähendada miinimumini jäätmetekke ja -käitluse kahjulikku mõju inimese tervisele ja keskkonnale. Jäätmepoliitika eesmärk peaks samuti olema vähendada ressursside kasutamist ja soodustada jäätmehierarhia praktilist rakendamist.“

Kuigi punktis 6 on välja toodud, et inimeste ja keskkonna kaitse peaks olema igasuguse jäätmepoliitika eesmärk, pole sõnaselgelt välja toodud, et just see eesmärk on ka jäätmete raamdirektiivi eesmärgiks. Selles osas loob selgust preambuli punkt 49, mis algab selliselt: „Kuna käesoleva direktiivi eesmärki, nimelt keskkonna ja inimese tervise kaitset, [...]“. Seega, inimeste tervise ja keskkonna kaitse on seatud kõige olulisemaks eesmärgiks. See on loogiline järeldus ka seetõttu, et raamdirektiiv oma olemuselt on Euroopa Liidu jäätmealast poliitikat ühtseks õigusraamistikuks kujundav direktiiv.

⁴² Scotford, E, 2013, lk 299-300.

⁴³ Scotford, E. The new Waste Directive – trying to do it all...an early assessment – Environmental Law Review, 2009, 11 (2), lk 76.

Eespool sai põgusalt käsitletud jäätmete raamdirektiivi ajaloolist arengut. Ka esimese jäätmete raamdirektiivi 75/442 peamiseks eesmärgiks oli inimese tervise ja keskkonna kaitse. Jäätmete raamdirektiivi peamine eesmärk on jäänud samaks. Teise eesmärgina oli esimeses raamdirektiivis välja toodud loodusvarade kaitsmine läbi taaskasutamise. Tänapäevaks on see eesmärk veidi oma kuju muutnud, kuid sisult väga sarnaseks jäänud. Kehtivas direktiivis on selleks ressurside kasutamise vähendamine ja jäätmehierarhia praktiline rakendamine.

Praktikas võib tekkida olukordi, kus direktiivi eesmärgid satuvad kollisiooniolukorda. Selliste olukordade jaoks on olemas loogiline lahendus: lähtuda raamdirektiivi peamisest eesmärgist. Kollisiooniolukordi ja nende tõttu tekkinud halduse diskretsiooni kitsendab oluliselt see, et direktiivil on põhieesmärk, milleks on keskkonna ja inimeste kaitse. Lähtudes eelnevast ei kujune direktiivi eesmärkide paljususest iseenesest jäätmehierarhia siduvaks lugemisel takistuseks, sest kaalumissituatsioonis on olemas selged prioriteedid.

1.3.2 Jäätmehierarhia staatus raamdirektiivi eesmärkide seas

Jäätmete raamdirektiivi 2008/98 teiseks eesmärgiks, kuna see on sõnaselgelt eesmärgina välja toodud direktiivi esimese eesmärgi järel preambuli punktis 6, võib lugeda ressurside kasutamise vähendamist ja jäätmehierarhia praktilist rakendamist. Selle saab lugeda tähtsusest teise astme eesmärgiks, kuid oma olemuselt on tegu vahendiga direktiivi eesmärgi saavutamiseks. Ehk siis, läbi ressurside kasutamise vähendamise ja jäätmehierarhia praktilise rakendamise saabki suurel määral panustada keskkonna ja inimeste tervise kaitsmisesse jäätmevaldkonnas.

Ressurside kasutamise vähendamist ja jäätmehierarhia praktilist rakendamist saab käsitleda jäätmete raamdirektiivi kõige olulisema praktilise väljundina. Lisaks sellele, et jäätmehierarhia järgimist saab oluliseks pidada preambuli punkti 6 alusel, on jäätmehierarhial oluline koht ka preambuli nende osade juures, mis käsitlevad eesmärki liikuda jäätmeid ringlussevõtva ühiskonna poole. Jäätmehierarhia on selle eesmärgiga tugevalt seotud.

Jäätmete raamdirektiivi preambuli punktis 26 tuuakse välja, et see direktiiv peaks aitama liidul liikuda lähemale „jäätmeid ringlussevõtva ühiskonna” poole, kus püütakse vältida jäätmeteket ja kasutatakse jäätmeid ressursina. Punktis 41 tuuakse välja, et liikumaks jäätmeid ringlussevõtva Euroopa ühiskonna poole, kus ressursitõhusus on kõrgel tasemel, tuleks püstitada jäätmete korduskasutuseks ja ringlussevõtuks valmistumise eesmärgid.

Erialakirjanduses on leitud, et jäätmedirektiivi regulatiivsed meetmed on suunatud sellele, et kujundada ühiskonda, kus jäätmete taaskasutamine on keskne element: ressursid muutuvad küll jäätmeteks, kuid läbi kõrgetele keskkonnastandarditele vastavate taaskasutustoimingute lõpevad olemast jäätmed.⁴⁴

Euroopa Parlament on pressiteates teada andnud, et ringmajanduse kontseptsioon erineb senini tavapäraseks olnud "võta-tooda-tarbi-viska minema" suhtumisest ja püüdleb mitmel moel eluringi pikendamise poole – rõhku pannakse toodete paremale vastupidavusele ja arendatakse edasi jäätmekäitlust.⁴⁵

Õiguskirjanduses on välja toodud, et jäätmehierarhia püüdleb jäätmetekke vältimise ja loodusvarade elutsükli pikendamise kõrval ka Euroopa ringlussevõtu ühiskonna poole.⁴⁶ Lisaks on märgitud, et viieastmelise jäätmehierarhia sätestamine jäätmete raamdirektiivi oli kantud soovist jõustada ringmajandust.⁴⁷ Varasemad jäätmevaldkonna direktiivid, nii 75/442 kui ka 2006/12, nägid ette, et liikmeriigid peavad võtma meetmeid, et edendada jäätmetekke vältimist, jäätmete ringlussevõttu ja töötlemist, jäätmetest tooraine ja energia tootmist ning muid toiminguid jäätmete korduskasutamiseks. Enne jäätmedirektiivi 2008/98 polnud aga direktiivides kõigile eeltoodud toimingutele, mis on oma koha leidnud jäätmehierarhias, sõnaselgelt prioriteetsusjärjekorda sätestatud, nii nagu seda on tehtud tänases jäätmehierarhias. Korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu prioriteetseks seadmine muude jäätmekäitlusviiside seas annab tunnistust, et jäätmehierarhia sättega soovitakse jõustada ringmajandust.

Olen seisukohal, et üldjoontes direktiivi erinevad eesmärgid toetavad üksteist. Jäätmehierarhia asub jäätmete raamdirektiivis kesksel kohal, olles üks peamisi vahendeid raamdirektiivi peamise eesmärgi – keskkonna ja inimeste tervise kaitse – saavutamisel. Jäätmehierarhia on ka üks peamine säte ringlussevõtu ühiskonna poole liikumisel, mis on kantud ressursside kaitse hüvest. Lisaks väärib veelkord rõhutamist asjaolu, et jäätmehierarhia praktiline rakendamine on direktiivi preambulis omaette eesmärgina välja toodud. Seega nähtub jäätmete

⁴⁴ Scotford, E, 2009, lk 90-91.

⁴⁵ Euroopa Parlamendi pressiteade. Ringmajandus: taaskasutamise vajalikkusest – 2.12.2015. Arvutivõrgus kättesaadav (15.03.2020): <https://www.europarl.europa.eu/news/et/headlines/economy/20151201STO05603/ringmajandus-taaskasutamise-vajalikkusest>

⁴⁶ Scotford, E, 2013, lk 293.

⁴⁷ Nash, H. The Revised Directive on Waste: Resolving Legislative Tensions in Waste Management? – Journal of Environmental Law 21:1, 2009, lk 143.

raamdirektiivi eesmärkidest, et jäätmehierarhiale on tahetud ette näha õiguslikku mõju. Veelgi enam, käesoleva töö punktis 1.1. on välja toodud, et jäätmehierarhia reegel näeb ette *prima facie* prioriteetsuse ressursside kaitsele, kuid sattudes kollisiooni keskkonnakaitsega antakse prioriteetsus viimasele. Jäätmehierarhia reegel on tasakaalustatud sarnaselt sellega, kuidas on jäätmete raamdirektiivi eesmärgid omavahel tasakaalustatud.

1.3.3 Ümbritseva õigusruumi argumendid Euroopa Liidu tasandil

Jäätmehierarhia on olulisena välja toodud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsuses 1386/2013/EL, mille lisas tutvustatakse liidu üldist keskkonnaalast tegevusprogrammi aastani 2020, ehk nn Euroopa seitsmendat keskkonnaalast programmi. Programmi alguses on selle visioon aastaks 2050. Visiooni üks kolmest lausest on sätestatud järgmiselt:

„Meie õitseng ja heas seisundis keskkond võrsuvad innovaatilisest suletud tsükliga majandusest⁴⁸, kus midagi ei raisata ja kus loodusvarasid majandatakse säästvalt⁴⁹ ning elurikkust kaitstakse, väärtustatakse ja taastatakse nii, et see suurendab ühiskonna vastupanuvõimet.“

Eelpool, käesoleva töö punktis 1.3.2., on välja toodud, et jäätmehierarhia on üks peamiseid sätteid, mis aitab Euroopa Liidul ringmajanduse poole liikuda ning et jäätmehierarhia sätte kohaldamine on oluline, et kaitsta ressursse. Kuna jäätmehierarhia säte on üks peamiseid vahendeid selleks, et ringmajandust jõustada ja tagada, et loodusvarasid majandatakse säästvalt, siis järelikult on jäätmehierarhia säte kaudselt esindatud keskkonnaalases programmis auväärne kohal, selle visioonis.

Lisaks kaudsele esindatusele on jäätmehierarhia ka otsesõnu programmis välja toodud. Keskkonnaprogrammi 40. punkti esimene lause kõlab järgnevalt:

„Jäätmete muutmine ressursiks, nagu on üles kutsutud ressursitõhusa Euroopa tegevuskavas, nõuab liidu jäätmealaste õigusaktide täielikku rakendamist kogu

⁴⁸ „Suletud tsükliga majandusest“ on ingliskeeles variandis „*circular economy*“, asjakohasem tõlge eesti keelde oleks „ringmajandusest“.

⁴⁹ Ingliseelses variandis „*sustainably*“, asjakohasem tõlge eesti keelde oleks „jätkusuutlikult“.

liidus, kusjuures aluseks tuleb võtta jäätmehierarhia range kohaldamine⁵⁰ ja hõlmata jäätmete eri liike.“

Eelnevast nähtub, et jäätmehierarhia rakendamine on Euroopa Liidu eesmärkide saavutamise jaoks väga oluline. Samuti on märkimisväärne, et liidu seadusandlik võim on toonud välja, et jäätmehierarhiat tuleb rangelt kohaldada. See toetab seisukohta, mille järgi jäätmehierarhia sätte puhul on tegu reegli, mitte printsiibiga.

1.4. Euroopa Kohtu senine praktika

Euroopa Kohus on 2020. aasta märtsikuu seisuga tuginenud jäätmehierarhiale 11 kohtuasja lahendites.

Lahendis C-292/12 toodi välja, et segaolmejäätmete jäätmekäitluskohaks on lubatud valida lähim sobiv jäätmekäitluskoht, sest määruse 1013/2006 regulatsiooni alusel kuuluvad sellised jäätmed sellisesse kategooriasse, mille võib kõrvaldada.⁵¹ Lahendi punktis 62 lubati jäätmekäitluse regulatsioon seada nii, et kodumajapidamistest pärit segaolmejäätmed viiakse lähimasse sobivasse rajatisse, tuginedes Euroopa Kohtu varasemale praktikale.⁵² Seevastu leiti, et tööstuslikud jäätmed ja ehitusjäätmed tuleb võimalusel taaskasutada või siis kõrvaldada, seejuures selgesõnaliselt tuginedes jäätmehierarhiale, direktiivi 2008/98 artiklile 4.⁵³ Ja leiti, et koosmõjus määrusega 1013/2006 ei ole lubatav selline regulatsioon, et jäätmekäitluskoha valiku kriteeriumiks on maksimaalne lähedus, kui tegu on taaskasutamisele kuuluvate jäätmetega.⁵⁴

Kohtuasjas C-323/13, Euroopa Komisjoni hakis Itaalia vastu liikmesriigi kohustuste mittetäitmise tõttu, tugines Euroopa Kohus muude sätete hulgas ka raamdirektiivi jäätmehierarhia sättele. Kohus leidis, et direktiivi 1999/31 sätted koos jäätmete direktiivi

⁵⁰ Otsuse ingliskeelses versioonis „*strict application*“.

⁵¹ EKo C-292/12, *Ragn-Sells AS versus Sillamäe Linnavalitsus*, ECLI:EU:C:2013:820, punkt 53-54.

⁵² Lahendi eestikeelses tõlkes on see suisa kohustusena välja toodud, aga ingliskeelses variandis „the Member States are empowered to“, prantsusekeelses variandis „les autorités des États membres sont fondées à“ ja hispaaniakeelses variandis „los Estados miembros están autorizadas a“ ehk siis on selliselt lubatud toimida, aga ei ole kohustatud.

⁵³ C-292/12, *Ragn-Sells*, punkt 55.

⁵⁴ C-292/12, *Ragn-Sells*, punkt 68.

2008/98 artiklitega 4 ja 13 kohustavad liikmesriike võtma vajalikke meetmeid tagamaks, et prügilasse ladestatavad jäätmed töödeldakse nii, et nende jäätmete kahjulik mõju keskkonnale ja inimeste tervisele oleks minimaalne.⁵⁵ Selgitati, et jäätmehierarhia artiklist lõikest 2 nähtub selgelt, et liikmesriigid peavad direktiiviga sätestatud jäätmehierarhia kohaldamisel võtma meetmeid, et soodustada lahendusi, mis annavad parima keskkonnavalase tulemuse.⁵⁶

Kohtuasjas C-551/13 arutati jäätmetekitaja taotlust enda vabastamiseks korraldatud jäätmeveo tasu maksmisest, sest jäätmetekitaja soovis oma jäätmed ise kõrvaldada. Kohus selgitas, et liikmesriik ei pea sellist võimalust jäätmetekitajatele looma ja tugines ka sellele, et direktiivis 2008/98 sätestatud jäätmehierarhia järgi on jäätmete kõrvaldamine hierarhias alles viimasel kohal.⁵⁷

Asjades C-140/14, C-563/15 ja C-250/18 rõhutas kohus, et liikmesriigid peavad võtma vajalikke meetmeid tagamaks, et algne jäätmetekitaja või jäätmevaldaja töötleb jäätmed ise või laseb need töödelda vastavalt direktiivi 2008/98 artiklitele 4 ja 13.⁵⁸

Lahendis C-147/15 selgitas kohus, et karjääri kaeveõõnte täitmine selliste jäätmetega, mis ei ole selleks lubatavad, tooks kaasa keskkonda rohkem kahjustavad mõjud kui karjääri täitmine muude materjalidega, mis selleks sobilikud on. Selgitati, et kuigi jäätmehierarhia järgi on taaskasutamine kõrvaldamisele eelistatud, siis lahendatud kohtuasja puhul ei ole toimingu liigitamine taaskasutamistoiminguks õigustatud, sest ei vasta toimingu tegelikule keskkonnamõjule.⁵⁹

Kohtuasja C-487/17 lahendi punktis 46 tugineti eespool mainitud kaasusele C-323/13 selgitamiseks järgnevat:

⁵⁵ EKo C-323/13, *Euroopa Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2014:2290, punkt 38.

⁵⁶ *Ibidem*, punkt 36.

⁵⁷ EKo C-551/13, *Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA versus Comune di Quartu S. Elena*, ECLI:EU:C:2014:2467, punkt 44.

⁵⁸ Kohtuasjades EKo C-140/14, *Euroopa Komisjon versus Sloveenia Vabariik*, ECLI:EU:C:2015:501 punkt 95, EKo C-563/15, *Euroopa Komisjon versus Hispaania Kuningriik*, ECLI:EU:C:2017:210, punkt 39, ja EKo C-250/18, *Euroopa Komisjon versus Horvaatia Vabariik*, ECLI:EU:C:2019:343, punkt 67.

⁵⁹ EKo C-147/15, *Città Metropolitana di Bari, anciennement Provincia di Bari versus Edilizia Mastrodonato Srl*, ECLI:EU:C:2016:292, punkt 48.

„Oluline on meeles pidada, et esiteks nähtub direktiivi 2008/98 artiklist 4 tulenevate kohustuste kohta selle artikli lõikest 2 selgelt, et direktiivis ette nähtud jäätmehierarhia kohaldamisel peavad liikmesriigid võtma meetmeid, et julgustada selliste valikuvõimaluste kasutamist, millel on parim üldine keskkonnavaline tulemus.“

Siinkohal on jäätmehierarhia sätte õigusliku siduvuse teema raames märkimisväärne, et kohus käsitleb sätet sõnaselgelt kohustusi loova sätena. Veel käsitleb kohus asjaolu, et tulenevalt selle artikli lõikest 2 ei saa jäätmehierarhia sätet tõlgendada nii, et see seaks jäätmevaldajale jäätmete käitlemisel nii tehnilisest kui ka majanduslikust seisukohast ebamõistlikke kohustusi.⁶⁰

Kohtuasjas C-60/18 leidis kohus, et liikmesriigil ei olnud kohustust tuvastada reoveesette jäätmekehtestamata lakkamist ning pidas õiguspäraseks jätta kehtestamata vastavasisuline standard. Seejuures rõhutas kohus aga järgmist:

„[...] on liikmesriik siiski kohustatud tagama, et selline tegevusetus ei takistaks direktiivi 2008/98 selliste eesmärkide saavutamist nagu jäätmehierarhia kohaldamise soodustamine, mis on ette nähtud selle direktiivi artiklis 4, või – tulenevalt selle põhjendustest 8 ja 29 – jäätmete taaskasutamise ja taasväärtustatud materjalide kasutamise edendamine loodusressursside kaitsmise eesmärgil ning ringmajandusele ülemineku võimaldamine.“⁶¹

Kohtuasjas C-212/18 leidis kohus, tuginedes asjale C-60/18, et direktiivi sätteid ei andnud jäätmevaldajale põhimõtteliselt õigust nõuda jäätmekehtestamata lakkamise kindlakstegemist liikmesriigi pädevalt asutuselt või liikmesriigi kohtult. Kohus rõhutas taaskord, et seejuures tuleb tagada, et õigusnormid ei takistaks jäätmehierarhia rakendamist ja ringmajandusele üleminemist.⁶²

Kohtuasjas C-305/18 oli küsimuseks, et kas Itaalia ametivõimudel oli õiguspärane kehtestada õigusnorme, mille järgi jäätmekehtestamata lakkamist käsitleti „suure riikliku tähtsusega strateegiliste infrastruktuuride ja käitistena“, kui seejuures rajatisi, mis käitlevad jäätmeid ringlussevõtu ja korduskasutamise eesmärgil, selliselt ei klassifitseeritud. Kohus ei näinud selles probleemi

⁶⁰ EKo C-487/17, *Kriminaalmenetlus järgmise isiku suhtes: Alfonso Verleza jt*, ECLI:EU:C:2019:270, punkt 46.

⁶¹ EKo C-60/18, *AS Tallinna Vesi versus Keskkonnaamet*, ECLI:EU:C:2019:264, punkt 28.

⁶² EKo C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy Srl versus Provincia di Cuneo ja ARPA Piemonte*, ECLI:EU:C:2019:898, punkt 42.

leides, et sellisest klassifitseerimisest ei järeldu, et liikmesriigi seadusandja oleks kavatsenud jäätmedirektiivis ette nähtud jäätmehierarhia põhimõttest tulenevad juhised järgimata jätta. Kohus leidis, et jäätmepõletusrajatistele erilise staatuse andmine ei tähenda seda, et jäätmepõletustoimingutele oleks antud teiste käitlusmeetodite suhtes eriline staatus.⁶³

Euroopa Kohtu senised lahendid ei võimalda ei kinnitada ega ümber lükata, et kas kohtu hinnangul tuleb jäätmete raamdirektiivi artiklit 4 käsitleda kui reeglit.

1.5. Kohtuliku vastutusele võtmise argumendid

L. Krämer toob välja, et üldises kontekstis ei tundu jäätmehierarhia kohustavat, näiteks, Ühendkuningriigil oma prügilatest loobuma – seal ligikaudu 80% kogu jäätmetest kõrvaldatakse – ning pöörduma ümbertöötlemise, ringlussevõtu või jäätmetekke vältimise meetmete juurde.⁶⁴ Ta leiab, et on mõeldamatu, et Ühendkuningriik võetaks Euroopa Kohtu poolt vastutusele selle alusel, et ta ei austa talle direktiiviga 2008/98 pandud kohustusi.⁶⁵

Samuti toob L. Krämer välja, et lõputud õiguslikud vaidlused võiksid tekkida sellest, et kas liikmesriik on teinud omalt poolt piisavalt jäätmetekke vältimise osas. Kui jäätmetekke vältimine oleks õiguslik kohustus, siis oleks Komisjon kohustatud kohtusse pöörduma liikmesriikide vastu, kes ei tee jäätmetekke vältimiseks piisavalt või kus eelistatakse jäätmete kõrvaldamist jäätmete põletamisele – sellist tegevust ei ole Komisjoni poolt praktikas kunagi olnud ega ka kaalutud.⁶⁶

Senist Euroopa Kohtu praktikat vaadates tuleb tõdeda, et veel ei ole ühtki avaldatud kohtulahendit olukorrast, kus Euroopa Komisjon oleks kohtusse pöördunud juhtudel, kus jäätmete kõrvaldamist on eelistatud nende põletamisele. Samuti ei leia avaldatud kohtulahendeid sellest, kus Komisjon oleks liikmesriikidele ette heitnud, et need jäätmetekke

⁶³ EKo C-305/18, *Associazione "Verdi Ambiente e Società - Aps Onlus" (VAS) ja "Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare" Aps versus Presidente del Consiglio dei Ministri jt*, ECLI:EU:C:2019:384, punktid 33-35.

⁶⁴ Krämer, L, lk 335-336.

⁶⁵ *Ibidem*, lk 336.

⁶⁶ *Ibidem*.

vältimiseks piisavalt ei tee. Selle osas ei ole ka 2020. aasta märtsi seisuga pooleliolevaid kohtuasju.

Vastukaaluks L. Krämeri argumentidele on tänaseks mitmeid avaldatud kohtulahendeid, kus Komisjon on pöördunud Euroopa Kohtu poole, sest liikmesriigid ei ole teinud piisavalt, et täita kohustusi, mis neile jäätmete raamdirektiiviga on pandud.

Näiteks kohtuasjas C-323/13 otsustas Euroopa Kohus, et kuna osa olmejäätmetest, mis ladestati Itaalias asuvatesse prügilatesse, ei töödeldud viisil, mis hõlmaks erinevate jäätmete sorteerimist ja nende orgaanilise osa stabiliseerimist, ning kuna Lazios ei olnud rajatud ühtset ja sobivat jäätmekäitlusrajatiste võrgustikku, mis arvestaks parimat võimalikku tehnikat, siis Itaalia Vabariik rikkus kohustusi, mis talle tulenesid direktiividest 1999/31 ja 2008/98.

Teise näitena, Euroopa Kohus võttis kohtuasjas C-563/15 vastu otsuse, et Hispaania Kuningriik rikkus direktiivist 2008/98 tulenenud kohustusi, kuna ei olnud seoses paljude oma territooriumil asuvate prügilatega võtnud vajalikke meetmeid tagamaks jäätmete käitlemist viisil, mis ei seaks ohtu inimese tervist ega kahjustaks keskkonda (eelkõige ohustamata vett, õhku, pinnast, taimi ega loomi). Samuti seetõttu, kuna ei olnud võtnud vajalikke meetmeid tagamaks, et jäätmed töödeldaks vastavalt direktiivi 2008/98 artiklitele 4 ja 13.

Kuigi L. Krämeri kogemuse järgi polnud Euroopa Komisjoni praktikas kunagi kaalutud kohtussepöördumist põhjusel, et liikmesriik ei tee piisavalt jäätmetekke vältimiseks või eelistab kõrvaldamist põletamisele, ei tähenda see veel seda, et sellist praktikat ei tekiks.

Eesti kuulus 2018. aastal 14 liikmesriigi hulka, millele koostati Euroopa Komisjoni poolt varajase hoiatamise aruanne seoses tõenäosusega mitte täita jäätmete raamdirektiivist tulenevaid korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmäärke. Need aruanded sisaldavad igale liikmesriigile individuaalseid soovitusi jäätmevaldkonna muutmiseks, eesmärgiga aidata liikmesriikidel jõuda lähemale sihtmäärade saavutamisele. Aruannetega on hõlmatud väga erinevaid meetmed: Eesti puhul toodi soovitusi alates regulatiivse ebakindluse kõrvaldamisest ja rahatrahvide jõustamisest kuni riiklike teavitusmaterjalide loomise ja valdadele tehnilise abi pakkumiseni välja.⁶⁷

⁶⁷ Varajase hoiatamise aruanne, lk 1-2.

Õiguskirjanduses on leitud, et direktiivi sätted, milles tuuakse välja, et Euroopa Komisjon jälgib regulaarselt liikmesriikide jäätmevaldkonnas toimuvat, viitavad sellele, et kohustusi rikkuvate liikmesriikide suhtes pöörduakse kohtusse.⁶⁸ Lisaks loodi 2018. aasta muudatustega jäätmete raamdirektiivi artikli 11 lõikega 3 liikmesriikidele võimalus teatud tingimustel 2025., 2030. ja 2035. aastaks seatud eesmärgi 5 aasta võrra pikendada, ning sellise otsuse taga oli soov tagada liikmesriikide pidevad edusammud.⁶⁹ Viimase paari aasta arengute põhjal tundub, et Euroopa Komisjon püüab liikmesriikide liikumist ringmajanduse poole toetada põhjalikumalt, kui seda vaid kohtuteega teha saaks.

Lisaks Euroopa Komisjoni enda initsiatiivile jäätmehierarhia rakendamist jälgida ja liikmesriikide vastu kohtusse pöörduda, on jäätmehierarhia jõustamisel olulisel kohal ka liikmesriikide kohtute poolt Euroopa Kohtule esitatud eelotsusetaotlused. Näiteks, kohtuasja C-305/18 puhul võtsid kohtutee ette Itaalia keskkonnakaitse organisatsioonid. Lisaks, nagu eelmises alapeatükis kirjeldatud, on kohus oma senises praktikas väljendunud selliselt, et suhtub artiklisse 4 ehk jäätmehierarhia sättesse kui liikmesriikidele kohustusi loovasse sättesse. Sellest ei saa veel järeldada, kas Euroopa Kohus käsitleb jäätmehierarhia sätet printsiibi või reeglina, kuid sellest nähtub, et jäätmete raamdirektiivi artikkel 4, milles on sätestatud jäätmehierarhia, omab Euroopa Kohtu hinnangul õiguslikku mõju, vastupidiselt L. Krämeri arvamusele.

1.6. Euroopa Komisjoni seisukoht

Euroopa Komisjon on välja andnud juhise jäätmete raamdirektiivi 2008/98 oluliste sätete tõlgendamiseks. See juhise pole õiguslikult siduv, väljendab Komisjoni arusaama direktiivist ning võib erineda Euroopa Kohtu arusaamast. Juhises on kirjeldatud jäätmehierarhiat kui Euroopa jäätmepoliitika ja jäätmeõiguse nurgakivi. Selles on märgitud, et jäätmehierarhia kohaldamine on liikmesriikidele kohustuslikuks tehtud. Parima keskkonnavalade tulemuse saavutamiseks on liikmesriikidel lubatud individuaalsete jäätmevoogude puhul viieastmelisest jäätmehierarhiast kõrvale kalduda, kuid see peaks endast kujutama erandit. Lisaks on välja toodud, et kui soovida jäätmehierarhiast kõrvale kalduda, et parim üldine keskkonnavalade

⁶⁸ Nash, H, lk 146.

⁶⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/851, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid. – ELT L 150, lk 109-140, põhjendus 45.

tulemus saavutada, siis tuleb seda õigustada, ning selline õigustamine peab põhinema olelusingipõhisel lähenemisel.⁷⁰

Ülaltoodu põhjal nähtub, et Euroopa Komisjon käsitleb direktiivi artiklisse 4 sätestatud jäätmehierarhia sätet kui reeglit: viieastmelisest jäätmehierarhiast võib kompromisse teha siis, kui see on õigustatud keskkonnakaitsega, ning sellisel juhul lasub otsustajal põhjendamiskoormus.

1.7. Argument: jäätmehierarhia kui vaid üldine suunis eesmärkide seadmisel

Tahkuranna lahendis selgitati, et jäätmehierarhia „[...] säte ei nõua ranget ülevõtmist – kohustust eelistada taaskasutamist alati kõrvaldamisele.“⁷¹ Selgitati, et jäätmehierarhia on üks jäätmehooldust reguleeriv põhimõte, mida saab võtta aluseks üldiste jäätmehoolduse eesmärkide seadmisel.⁷² Oma hinnangus, et jäätmehierarhia puhul on tegu üldise põhimõttega, on kohus tuginenud ka jäätmeseaduse seletuskirjale:

„Ka jäätmeseaduse muutmise seaduse 76SE seletuskirjast võib järeldada, et tegemist on üldise põhimõttega, sest selles on märgitud: "Siiski ei tohiks jäätmehierarhiat võtta kui täielikult siduvat ja lõplikku, sest jäätmekäitlusmeetoditel on erinev keskkonnamõju."“⁷³

Jäätmeseaduse muudatuste eelnõus, millega § 22¹ jäätmeseadusesse lisati, selgitati jäätmehierarhia kohta järgnevat:

„Hierarhia kohaselt tuleb esmajärjekorras jäätmeteket vältida ja kui see osutub võimatuks, tuleb jäätmeid nii palju kui võimalik ette valmistada korduskasutuseks, siis ringlusse võtta ja muul viisil taaskasutada, et ladestada prügilasse võimalikult vähe jäätmeid. Tegemist on direktiivi keskse põhimõttega. Siiski ei tohiks jäätmehierarhiat

⁷⁰ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste – Directorate-General for Environment, 2012, lk 48-49. Arvutivõrgus kättesaadav (05.04.2020): https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf

⁷¹ RKHKo 3-3-1-68-14, punkti 27.2. teine lõik.

⁷² *Ibidem*, p. 27.2. neljas lõik.

⁷³ *Ibidem*.

võtta kui täielikult siduvat ja lõplikku, sest jäätmekäitlusmeetoditel on erinev keskkonnamõju.“⁷⁴

Leian, et jäätmeseaduse eelnõus ei ole viidatud mitte jäätmehierarhia üldisele iseloomule, vaid hoopis § 22¹ lõikele 2, mis lubab keskkonnakaalutlustel hierarhiast kõrvale kalduda. Paragrahv 22¹ lõikes 1 väljatoodud viieastmelist jäätmehierarhiat ei tohiks võtta kui täielikult siduvat ja lõplikku, sest jäätmekäitlusmeetoditel on erinev keskkonnamõju: viieastmelisest hierarhiast võib kõrvale kalduda parima keskkonnavalase üldtulemuse saavutamiseks, asja kogu olulusringi arvestades, nagu sätestatud paragrahvi lõikes 2. Seda mõttekäiku toetab ka asjaolu, et eeltoodud seletuskirja alusel on jäätmeseadusesse tehtud muudatuste eesmärk „kõigiti edendada jäätmekäitluse hierarhia põhimõtet ja selle osas eraldi ka ringlussevõttu“.⁷⁵

Nõustuda saab kohtu mainituga, et jäätmehierarhia sättest ei tulene kohustust eelistada taaskasutamist alati kõrvaldamisele, see nähtub jäätmeseaduse §-st 22¹ ja jäätmete raamdirektiivi artiklist 4 selgelt. Samuti nõustun halduskolleegiumi seisukohaga selles osas, et viieastmelist jäätmehierarhiat, mis on sätestatud nii jäätmeseaduse § 22¹ lõikes 1 kui ka jäätmete raamdirektiivi artikli 4 lõikes 1, saab käsitleda põhimõtte ehk printsiibina, ning seda saab aluseks võtta eesmärkide seadmisel.

Näiteks on viieastmelise jäätmehierarhia kui põhimõttega tegu, kui julgustatakse ettevõtjaid oma tooteid kujundama selliselt, et nii toode ise kui toote pakend võimaldaksid nende äraviskamise järel korduskasutamist või ringlussevõttu. Kuigi arvestades, et Euroopa Komisjon on 2018. aastal teinud ettepaneku luua ühekordselt kasutatavate plastiktoodete direktiiv, on võimalik, et ka selles valdkonnas sätestatakse viieastmelise jäätmehierarhia põhimõtte mõne aasta pärast mõnda reeglisse.⁷⁶

Erialakirjanduses on välja toodud, et printsiibid saavad muutuda regulatiivseteks, kui need on kujundatud mõne reegli osaks.⁷⁷ Reegliks kujundamisel ei piisa vaid printsiibi sõnastamisest,

⁷⁴ Jäätmeseaduse muutmise seaduse 76 SE eelnõu seletuskiri, punkt 17. – Arvutivõrgus kättesaadav (17.03.2020): <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/26eb9959-04b8-24ef-d08f-83195aea0104/J%C3%A4%C3%A4tmeseaduse%20muutmise%20seadus>

⁷⁵ Jäätmeseaduse muutmise seaduse 76 SE eelnõu seletuskiri, lk 15.

⁷⁶ Euroopa Komisjoni pressiteade. Single-use plastics: New EU rules to reduce marine litter – 28.05.2018. Arvutivõrgus kättesaadav (10.04.2020): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3927

⁷⁷ Winter, G, lk 19.

reeglisse peavad olema integreeritud printsiibile vasturääkivad printsiibid.⁷⁸ Seega, kui käsitleda jäätmehierarhia sätet jäätmekäitluskoha valiku situatsioonis reeglina, siis selle reegli osaks olev viieastmeline jäätmehierarhia ehk jäätmehierarhia printsiip muutub regulatiivseks: tekib kohustus sellest juhinduda. See kohustus kehtib seniks, kuni tekib õigustus seda kohustust mitte järgida.

Siin toodud käsitlust toetab ka käesoleva töö punktis 1.3.3. välja toodu, mille järgi Euroopa seitsmenda keskkonnaalase programmi punktis 40 märgiti, et jäätmevaldkonna eesmärkide saavutamiseks tuleb aluseks võtta jäätmehierarhia range kohaldamine.⁷⁹ Selles ei täpsustatud, kumba selle all mõeldi, kas jäätmete raamdirektiivi artiklit 4 tervikuna või selle artikli 1. lõiget, kuid sätet reeglina kohaldades ei olegi seda tarvis eristada. Mõlemal juhul kehtib *prima facie* kohustus kohaldada viieastmelist jäätmehierarhiat, kuniks on õigustatud sellest kõrvale kaldumine.

1.8. Printsiip või reegel – mis sellest sõltub?

Erialakirjanduses on välja toodud, et „reeglite puhul on tegemist tehnikaga, mis võimaldab tagada, et ühiskonna seisukohalt olulised otsused langetaks organ, kellel on selleks demokraatlik volitus või kes on mingis muus mõttes paremas olukorras sisulise otsuse langetamiseks.“ Reegleid luuakse muuhulgas seetõttu, et kaheldakse igapäevapoliitikas otsuse tegijate ettenägelikkuses ning nende tahtes ja suutlikkuses mõelda piisaval määral oma otsuste pikaajalisele mõjule, samuti kuna tahetakse luua stabiilne ja usaldusväärne õiguslik keskkond.⁸⁰

Õiguskindlust on vaja neil, kes soovivad jäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu valdkonnas äriiselt tegeleda, et oma tegevusi mõistlikult planeerida.⁸¹ Riigikontrolli aruandes on välja toodud, et „uusi jäätmete ringlussevõtuga tegelevaid ettevõtteid võiks tekkida vaid juhul, kui investorid saaksid olla kindlad, et vähemalt järgmise viie kuni kümne aasta jooksul saavad nad kätte piisava koguse jäätmeid, et ettevõtet tulu tooval

⁷⁸ Winter, G, lk 19.

⁷⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 1386/2013/EL, 20. november 2013, milles käsitletakse liidu üldist keskkonnaalast tegevusprogrammi aastani 2020 „Hea elu maakera võimaluste piires”. – ELT L 354, lk 171-200, Lisa punkt 40.

⁸⁰ Kalmo, H, lk 93.

⁸¹ Scotford, E, 2013, lk 229.

võimsusel töös hoida.⁸² Stabiilsest õiguslikust keskkonnast võidavad ka kohaliku omavalitsuse üksused, sest nagu Riigikontrolli aruandes välja toodi: kohalike omavalitsusüksuste katsed jäätmevooge suunata on suubunud kohtuvaidlustesse.⁸³

Erialakirjanduses on välja toodud, et reeglid ise on kaalumisosuse tulemus, mille langetamisel on arvestatud erinevate printsiipidega, ning nendele printsiipidele on reeglis mingi kaal omistatud. Seega ei saa reeglite puhul selles sisalduvate printsiipide kaalu üle otsustada pärast reegli kehtestamist seda rakendades, sest kaalumisosus on reegli kehtestamisel juba tehtud.⁸⁴

Sätet reeglina käsitledes on jäätmekäitluskoha üle otsustajal teatav diskretsiooniruum, kuid see on reguleeritud, eriti kuna viieastmelisest jäätmehierarhiast kõrvalekaldumise osas lasub otsustajal põhjendamiskoormus. Seega on tõenäolisem jõuda direktiiviga seatud eesmärkide saavutamiseni, nii keskkonnakaitse kui ka selle alameesmärkide – ringmajanduse jõustamise ja ressursside kaitse – osas. Neile on antud selgelt tugevam kaal, kui muudele kaalutlustele. Käesoleva töö teises peatükis analüüsitakse jäätmehierarhia sätte kui reegli struktuuri täpsemalt.

Sätet printsiibina käsitledes on diskretsiooniruum laiem ning ringmajanduse jõustamine ja keskkonnakaitse taanduvad muude kaalutluste ees kergemini, seega satub kahtluse alla direktiiviga seatud eesmärkide saavutamine. Otsustajal on suurem kaalutlusruum, et seista näiteks oma majanduslike huvide eest.

Viieastmelisel jäätmehierarhial on oma oluline roll kolmel tasandil: esiteks mis puutub sellesse, kui tegu pole veel jäätmetega. Näiteks sobivad siinkohal pakenditest loobumise või keskkonnasõbralikemate pakendamisevõimaluste kasutuselevõtu innustamine. Teise tasandi võimalused on seotud jäätmekäitlusvõrgustiku rajamisega, näitena sobib siin jäätmete ringlussevõetuga tegelevate jäätmejaamade rajamine. Kolmanda tasandi võimalused on seotud sellega, et mida näeb õiguslik raamistik ette selleks, et kuhu jäätmed kehtiva õiguse järgi peavad liikuma. Ehk siis küsimus sellest, missugustele kaalutlustele tuleb rajada jäätmekäitluskoha valiku otsus.

⁸² Riigikontrolli aruanne Riigikogule, lk 11.

⁸³ Riigikontrolli aruanne Riigikogule, lk 4.

⁸⁴ Kalmo, H, lk 89.

Kolmas ehk jäätmekäitluskoha valiku tasand on otsustava tähtsusega. Näiteks, kui luua jäätmete ringlussevõtiga tegelev jäätmejaam, aga lähedal tekkinud ringlussevõtuks sobivad jäätmed viiakse hoopis ladestamisele, sest kohalik omavalitsus on teinud munitsipaalprügilasse investeeringuid, siis ei ole selliste jäätmejaamade rajamisest ehk teise tasandi jõupingutusest praktilises mõttes kasu, sest kolmandal tasandil on otsustav tähtsus. Teise näitena saab esile tuua olukorra, kus innustatakse ettevõtjaid kasutama komposteeritavaid pakendeid, aga juhul, kui pärast äraviskamist need jäätmed saadetakse ladestamisele, siis ei too esimesel tasandil tehtud jõupingutus praktilist kasu, sest kolmanda tasandi ehk jäätmekäitluskoha valik on otsustav. Jäätmekäitluskoha valikul jäätmehierarhia säte kui reegel aitab jäätmehoolduse eesmärkidele – keskkonnakaitsele ja ringmajanduse jõustamisele – järjepidevamal moel lähemale liikuda.

Jäätmehierarhia sätte reeglina käsitlemine aitab ka jäätmete raamdirektiivi 2008/98 artikliga 11 sätestatud eesmärgi saavutada, sellega seati liikmesriikidele jäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgid.

Jäätmete raamdirektiivi 2008/98 artikli 11 lõike 2 punkti a järgi:

„aastaks 2020 suurendatakse vähemalt selliste kodumajapidamistest ja võimalusel muudest allikatest, mille jäätmevood on kodumajapidamisjäätmete sarnased, pärit jäätmematerjalide nagu paberi, metalli, plasti ja klaasi korduskasutamiseks ettevalmistamist ja ringlussevõttu vähemalt 50 %-ni massist;“.

Seega käesolevaks aastaks tuli suurendada olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamist ja ringlussevõttu vähemalt 50%-ni massist. Aastal 2018 täiendati artikli 11 lõiget 2 selliselt, et lisati sihtmäärad olmejäätmete korduskasutamise ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks kuni aastani 2035. Täienduste järgi suurendatakse 2025. aastaks olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamist ja ringlussevõttu vähemalt 55%-ni massist, 2030. aastaks vähemalt 60%-ni massist ning 2035. aastaks vähemalt 65%-ni massist.⁸⁵

⁸⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/851, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid. – ELT L 150, lk 109-140, punkt 12.c.ii.

Direktiivis 2008/98 sätestatud sihtmäärade suurendamist põhjendati asjaoluga, et need kajastavad paremini liidu ringmajanduse edendamise püüdlusi.⁸⁶ 2008. aastal sätestatud 50%-line eesmärk sai tollal omajagu pahameelt mittetulundusühingutelt ja poliitikutelt, kellest paljude arvates oli see siht liiga madal: Belgia, Saksamaa, Austria ja Madalmaad võtsid juba direktiivi jõustumise ajaperioodi paiku ringlusse rohkem kui 50% olmejäätmetest.⁸⁷

Eesti ringlussevõtu näitajad on mitmete teiste liikmesriikidega võrreldes kesised. Eestis võeti 2014. aastal ringlusse 32% olmejäätmetest, 2015. aastal oli see langenud 29-le protsendile.⁸⁸ Ning 2016. aastal oli Eesti olmejäätmete ringlussevõtu määr Eurostatile edastatud andmete kohaselt 28%.⁸⁹ Seejuures oli Euroopa Liidu riikide keskmine ringlussevõtu määr 2014. aasta seisuga ligi 44%.⁹⁰

Kui käsitleda jäätmehierarhia sätet reeglina, siis on võimalik liikuda eeltoodud eesmärkidele lähemale, samuti on võimalik kaotada osa regulatiivsest ebakindlusest. Mingi osa jäätmeid ei jõua jäätmehierarhias niikuinii „nii üles“ kui võiksid, sest nende puhul lõikes 2 sätestatud keskkonnakaalutlused nõuavad viieastmelisest hierarhiast kõrvalekaldumist. Samuti jääb osa jäätmeid ringlusse võtmata, sest need on määrdunud või liigiti kogumata jäänud. Ning osa jäätmeid jääb kahele alumisele astmele, sest nende ringlussevõtt ei ole tehniliselt teostatav või majanduslikult elujõuline, st kohaldatakse erandit.

1.9. Vahekokkuvõtteks

Jäätmehierarhia sätte struktuuris, mis hõlmab nii viieastmelist jäätmehierarhiat lõikes 1 kui ka kõrvalekaldumise võimalust lõikes 2, kaalutakse erinevaid hüvesid. Sätte 1. lõige esindab ringmajanduse jõustamist – mis esindab ressursside kaitse hüve ja on ka keskkonnakaitse alameesmärgiks – ning sätte 2. lõige esindab keskkonnakaitset. Seega annab jäätmehierarhia sätet käsitleda nii, et selle 1. lõikega on *prima facie* prioriteetsus antud viieastmelisele jäätmehierarhiale, kuid 2. lõikega on *secunda facie* prioriteetsus antud üldisele parimale

⁸⁶ *Ibidem*, 3. põhjendus.

⁸⁷ Nash, H. lk 146.

⁸⁸ Riigikontrolli aruanne Riigikogule, lk 3.

⁸⁹ Varajase hoiatamise aruanne, lk 1.

⁹⁰ Riigikontrolli aruanne Riigikogule, lk 12.

keskkonnaalasele tulemusele, arvestades asja kogu olulusringi. Seejuures saab artikli 4 lõike 2 kolmanda lõigu pinnalt tekkida erandeid.

Jäätmete raamdirektiivi sätestatud jäätmehierarhia sätte süstemaatilis-teleoloogiline tõlgendus viitab samuti sellele, et jäätmehierarhia on mõeldud reeglina rakendamiseks. Direktiivi eesmärkide kollisiooni korral tuleb arvestada, et keskkonnakaitse on prioriteetne ning teiseseks eesmärgiks on jäätmehierarhia rakendamine ja ringmajanduse jõustamine. Seega väljendub jäätmedirektiivi eesmärkidele antud kaal samamoodi kui jäätmehierarhias. Samuti viitab liidu seadusandja soovile käsitleda jäätmehierarhia sätet reeglina ka asjaolu, et seitsmendas keskkonnaalases programmis on märgitud, et jäätmevaldkonnas tuleb aluseks võtta jäätmehierarhia range kohaldamine.

Euroopa Kohtu senine praktika jäätmevaldkonnas annab märku sellest, et jäätmehierarhia säte ei ole pelgalt soovituslik, samas ei ole veel ühtki kohtulahendit, mis kinnitaks või lükkaks ümber selle sätte reeglina kohaldamise vajalikkuse. Euroopa Komisjon on andnud välja juhise, milles käsitleb jäätmehierarhia sätet kui reeglit, nähes ette ka põhjendamiskoormuse viieastmelisest jäätmehierarhiast kõrvalekaldumise korral.

Viieastmelist jäätmehierarhiat saab käsitleda printsiibina, millel on oma olulisus ka pelgalt printsiibi staatuses, kuid mille järgimine jäätmekäitluskoha valiku situatsioonis muutub kohustuslikuks, kuna see on asetatud jäätmete raamdirektiivi artiklis 4 ja jäätmeseaduse §-s 22¹ sätestatud reeglisse. Sellest kohustusest võib kõrvale kalduda, kui see on õigustatud ettenähtud suurema hüvega, ning sellisel juhul lasub otsustajal põhjendamiskoormus.

2. Jäätmehierarhia sätte rakendamine olmejäätmete käitluskoha valimisel

Jäätmeseaduse § 22¹ ehk jäätmehierarhia paragrahvi lõige 2 sätestab lühidalt: „Jäätmehierarhiast võib kõrvale kalduda, kui see tagab parima keskkonnavalase üldtulemuse asja kogu olelusringi arvestades.“ Jäätmete raamdirektiivis on jäätmehierarhia artikli lõige 2 palju põhjalikum, tuues välja mitmeid kaalutlusi, millega arvestada. Nagu esimeses peatükis välja toodud, siis põhimõtte asemel käsitletakse selles töös jäätmehierarhiat reeglina, ning seetõttu moodustavad jäätmete raamdirektiivi artikli 4 2. lõigus väljatoodud võimalused olulise osa õigusnormi kohaldamise reeglistikust.

Selleks, et aidata jäätmehierarhia sätte tõhusalt rakendatavaks muuta, moodustab olulise osa sellest peatükist esiteks jäätmete raamdirektiivis ja jäätmeseaduses sätestatu võrdlemine ja teiseks vastamine küsimusele, kuidas tõlgendada seda osa jäätmehierarhia sättest, mida jäätmeseaduses sätestatud ei ole. Lisaks vaadeldakse, kuidas omavahel suhestuvad jäätmehierarhia sätte ning läheduse ja iseseisvuse põhimõtted. Seda tehakse hoides fookust olmejäätmete käitluskoha valikul, esiteks, et mitte liialt laiali valguda – jäätmeõiguses on palju uurimist väärt sõlmküsimusi – ning teiseks, et eelnevalt käsitletu valguses Riigikohtu Tahkuranna lahendit analüüsida.

2.1. Jäätmehierarhia viis astet

Keskkonnaministeerium on oma kodulehel jäätmehierarhia astmeid pakendi näitel ilmeanud järgnevalt:

- „1) toode/pakend disainitakse nii, et pakendijäätmeid tekiks võimalikult vähe
- 2) pakend täidetakse uuesti ja uuesti (teatud arv kordi)
- 3) pakend sulatatakse/purustatakse/vms ja kasutatakse uue toote tootmiseks
- 4) pakend põletatakse
- 5) pakend ladestatakse prügilasse.“⁹¹

⁹¹ Selline skeem oli varasemalt Keskkonnaministeeriumi kodulehel (<http://www.envir.ee/et/riigi-jaatmekava-2014-2020>, ligipääs 01.02.2015).

Toodud näide esmapilgul üldjoontes hõlbustab eri astmetest arusaamist. Lähemal vaatlusel on ilmne, et näide on eksitav, luues ebaselgust, mida jäätmeseaduses on niigi. Antud näite puhul on problemaatiliseks hierarhia 2. ja 4. astme kirjeldused.⁹²

Jäätmehierarhia esimene aste ehk jäätmetekke vältimine on jäätmeseaduse § 22 järgi asja jäätmeteks muutumisele eelnevate meetmete rakendamine tekkivate jäätmete koguse ja jäätmete keskkonna- ning terviseohtlikkuse vähendamiseks.⁹³ See hõlmab korduskasutuse, mis jäätmeseaduse § 14¹ ja raamdirektiivi artikli 3 punkti 13 järgi on mis tahes toiming, mille käigus tooteid või tootekomponente, mis ei ole jäätmed, kasutatakse uuesti nende esialgsel otstarbel. Näiteks, kasutatud jalgratas või mantel antakse sõbrale kasutada või müüakse edasi. Asja omanikuvahetus, kui asja kasutatakse endiselt selle esialgsel eesmärgil, kvalifitseerub korduskasutamise alla ka siis, kui asi vajab mõningat parandamist.⁹⁴

Olmejäätmete käitluskoha valikul on tegu juba jäätmetega, sest asjad on juba ära visatud,⁹⁵ seega ei ole käesolevas töös sellel astmel põhjust pikemalt peatuda. Kui vaadata jäätmehierarhia esimest astet laiemalt kui ainult olmejäätmete küsimuses, siis on uurimisvaldkond lai ja põnev: on palju õiguslikku ebakindlust seoses küsimusega, millal asi jäätmeks kvalifitseerub.⁹⁶

Teine jäätmehierarhia aste on korduskasutuseks ettevalmistamine, see on nii jäätmeseaduse § 15 lõikes 3 kui ka direktiivi 2008/98 artikli 3 punktis 16 sisuliselt samamoodi sätestatud. See hõlmab jäätmete kontrollimist, puhastamist ja parandamist, et neid kasutataks ilma muu eeltöötlemiseta. Võtmeerinevus korduskasutuse ja korduskasutuseks ettevalmistamise vahel on see, et korduskasutuseks ettevalmistamise puhul on asjad muutunud jäätmeteks, kuna nad on ära visatud.⁹⁷ Seega, Keskkonnaministeeriumi toodud näites („pakend täidetakse uuesti ja uuesti“) on kirjeldatud korduskasutamist ja mitte korduskasutuseks ettevalmistamist, seejuures

⁹² Käesolevasse töösse on see illustratsioon leidnud oma koha, sest piltlikustab neid sõlmküsimusi, mida jäätmehierarhia puhul võib olla keeruline hoomata.

⁹³ Seejuures jäätmete raamdirektiivi 3. artikli 12. punktis ollakse veidi põhjalikumad, tuues välja erinevad aspektid: toodete koguse vähendamine korduskasutamise edendamise ja kasutusaja pikendamise kaudu, jäätmete ebasoodsa mõju ja materjalide ning toodete kahjulike ainete sisalduse vähendamine. Nende aspektide väljatoomine oleks asjakohane ka jäätmeseaduses, sest nende abil saaks poliitikakujundajatele kergemini luua ettekujutluse erinevatest võimalustest jäätmetekke vähendamiseks.

⁹⁴ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, lk 30.

⁹⁵ Jäätmeseaduse §2 1. lõike järgi on jäätmed mis tahes vallasasi või kinnistatud laev, mille valdaja on ära visanud, kavatseb seda teha või on kohustatud seda tegema.

⁹⁶ Squintani, L. Case Law of the Court of Justice of the European Union and the General Court – Journal for european environmental & planning law 16, 2019, lk 423-424

⁹⁷ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, lk 30

näitena sobiks hoopis: „pakend puhastatakse, et seda uuesti kasutada.“ Lisaks sobib siin näitena tuua kasutatud riiete ja jalatsite liikumine nendele ettenähtud kogumiskonteineritest *second-hand* poodidesse: kasutatud riided ja jalatsid kontrollitakse, vajadusel ka puhastatakse ja parandatakse, seejärel luuakse võimalus selleks, et neid esemeid saaks taas kasutada nende esialgsel otstarbel.

Kolmas aste ehk ringlussevõtt on nii jäätmeseaduse § 15 lõike 4 kui ka jäätmete raamdirektiivi artikli 3 punkti 17 järgi jäätmete taaskasutamistoiming, mille käigus jäätmematerjalid töödeldakse toodeteks, materjalideks või aineteks, et kasutada neid nende esialgsel või muul eesmärgil. See hõlmab bioloogilise ringlussevõtu, kuid ei hõlma jäätmete energiakasutust ja töötlemist materjalideks, mida kasutatakse kütusena või tagasitäiteks. Seejuures täpsustatakse jäätmeseaduse § 15 lõikes 6, et bioloogiline ringlussevõtt on jäätmete biolagunevate osade lagundamine kontrollitavates tingimustes ning mikroorganismide abil, mille tulemusena saadakse stabiliseeritud orgaanilised jääkmaterjalid või metaan. Lisaks on välja toodud, et prügilasse ladestamist ei loeta bioloogilise ringlussevõtu vormiks. Ringlussevõtu astme ilmestamiseks võib näitena tuua plastpudelitest uue plastpudeli, fliisi või lillepoti tootmise.

Teise ja kolmanda astme eristamisel on võtmeküsimuseks, kas töödeldakse jäätmed või jäätmematerjalid. Euroopa Komisjon on selgitanud, et ringlussevõtu puhul muudetakse jäätmete füüsikalisi-keemilisi omadusi, et need uuesti kasutusse võtta.⁹⁸ Kui teksad, pudelid või metallkaablid purustatakse või sulatatakse ning alles seejärel vormitakse uuesti kasvõi teksadeks, pudeliteks ja metallkaabliteks, siis on tegu ringlussevõtuga. Kui need aga kasutatakse uuesti ilma eelnimetatud vaheetapita, siis klassifitseeruvad need toimingud hierarhia teise astme alla.⁹⁹

Neljandaks astmeks on jäätmehierarhias muud taaskasutamismeetodid, näiteks jäätmete energiakasutus, mis on sätestatud samamoodi nii jäätmeseaduses kui ka jäätmete raamdirektiivis. Jäätmeseaduse § 15 lõikes 5 täpsustatakse veel, et energiakasutus on taaskasutamismoodus, kus põletuskõlblikke jäätmeid kasutatakse energia tootmiseks nende põletamisel eraldi või koos muude jäätmete või kütusega, kasutades ära tekkinud soojuse.

⁹⁸ *Ibidem*, lk 32.

⁹⁹ Teatavat segadust loob Keskkonnaministeeriumi kodulehel (<https://www.envir.ee/et/jaatmed>, ligipääs 13.04.2020) olev info, mille järgi ringlussevõtu alla kuuluvad nii korduskasutamiseks ettevalmistamine kui ka materjali ringlussevõtt. Seda enam, et Riigikontroll on oma aruandes Riigikogule, millele käesolevas töös viidatakse, samuti käsitlenud neid kahte jäätmehierarhia astet läbivalt ühena.

Keskkonnaministeeriumi näites 4. astmena toodud „pakend põletatakse“ lihtsustab jäätmehierarhiat selliselt, et jätab tähelepanuta väga olulise nüansi: mitte igasugune põletamine ei kvalifitseeru veel jäätmehierarhia 4. astme alla, tegemist võib olla kõrvaldamise astmega Taaskasutamise alla kvalifitseerimist käsitletakse täpsemalt käesoleva töö punktis 2.1.1.

Jäätmete kõrvaldamine¹⁰⁰ ehk viies jäätmehierhia aste on nii siseriiklikus kui ka liidu seadusandluses põhimõtteliselt samamoodi sätestatud ning see kõrvutatakse alljärgnevalt taaskasutamisega.

Leian, et kuigi jäätmevaldkonnaga seonduv kommunikatsioon põhjustab ebaselgust, siis üldjoontes on viieastmeline jäätmehierarhia Eesti õigusesse põhjalikult sätestatud.

2.1.1 Taaskasutuse ja kõrvaldamise vahetegu

Taaskasutamise ja kõrvaldamise täpne vahetegu on vajalik põhjusel, et see toob olulisi tagajärgi jäätmesaadetistele kohalduvale režiimile.¹⁰¹ Taaskasutamisele minevad mitteohtlikud jäätmed võivad Euroopa Liidus vabalt liigelda, nende liikumine ei vaja teavitamist.¹⁰² Samuti on jäätmete raamdirektiivi põhjenduses 19 välja toodud, et nende kahe mõiste selge eristamine on vaja tagada, sest neil on erinev keskkonnamõju tulenevalt taaskasutamise puhul toimuvast loodusressursside asendamisest majanduses.

Taaskasutamine¹⁰³ on jäätmekäitlustoiming, mille peamine tulemus on jäätmete kasutamine kasulikul otstarbel selliselt, et nad asendavad teisi materjale, mida muidu oleks sellel otstarbel kasutatud, kas tootmises või majanduses laiemalt. Samuti kuulub sinna hulka jäätmete ettevalmistamine sellisel viisil kasutamiseks. Jäätmehierarhia teine, kolmas ja neljas aste kujutavad endast erinevaid taaskasutamise meetodeid. Varasemas regulatsioonis polnud taaskasutamise astmed eraldatud ning jäätmehierarhia oli 3-astmeline: 1. vältimine, 2. taaskasutamine ja 3. kõrvaldamine. Alles 2008. aastal vastu võetud raamdirektiiviga eristati ühed taaskasutamistoimingud teistest ja seati omavahelisse prioriteetsusjärjekorda.

¹⁰⁰ Jäätmeseadus. – RT I, 21.12.2019, 6, § 17 lg 1

¹⁰¹ Jans, J., Vedder H. European Environmental Law: After Lisbon, 4th edition – Europa Law Publishing, 2012, lk 480.

¹⁰² Krämer, L, lk 353.

¹⁰³ Jäätmeseadus, § 15 lg .

Kõrvaldamine on defineeritud jäätmeseaduse § 17 lõikes 1:

„Jäätmete kõrvaldamine on nende ladestamine prügilasse, põletamine ilma energiakasutusega või muu samaväärne toiming, mis ei ole taaskasutamine, kaasa arvatud jäätmete ettevalmistamine kõrvaldamiseks, isegi kui toimingul on osaliselt teisene tagajärg ainete või energia taasväärtustamise näol.“

Seejuures on jäätmedirektiivi lisas 1 toodud loetelu kõrvaldamistoimingutest ning lisas 2 nimekiri taaskasutamistoimingutest. Need nimekirjad on üle võetud Eesti õigusesse ja sätestatud eraldi määruses.¹⁰⁴ Kuigi Eesti jäätmeseadus ega ka loetelusid käsitlev määrus sellele ei viita, siis direktiivis on sõnaselgelt välja toodud, et need loetelud ei ole ammendavad.¹⁰⁵

Õiguskirjanduses on toodud välja, et nimistud pakuvad küll teataval määral juhiseid klassifitseerimaks toiminguid kas taaskasutamise ja kõrvaldamisena, kuid need on illustratiivsed ning jätavad siiski ruumi õiguslikuks dispuudiks selles osas, et millal on tegu sellise kasuliku otstarbega, nagu taaskasutamiseks klassifitseerimine nõuab, ja millal on toimingul vaid teisene tagajärg, nagu see kõrvaldamise definitsioonis sätestatud on.¹⁰⁶ Jääb arusaamatuks, miks Scotford, E. direktiivi lisades toodud nimekirju illustratiivseks peab, mitteammendavus ei tähenda veel illustratiivsust. Võimalik, et sellele seisukohale on andnud alust jäätmete raamdirektiivi põhjendus 47, milles mainitakse, et lisade puhul on tegu mitte-esmatahtsate sätetega¹⁰⁷. Samas, see toodi välja õigustamaks sammu anda Euroopa Komisjonile volitus muuta direktiivi lisasid vastavalt teaduse ja tehnika arengule. Jään nimistute illustratiivsuse osas Scotfordiga eriarvamusele, kuid nõustun, et jäätmete raamdirektiivi lisades sätestatud taaskasutamise ja kõrvaldamise nimekirjad jätavad ruumi õigusvaidlusteks.

Üheks olulisimaiks praktiliseks küsimuseks taaskasutamise ja kõrvaldamise eristamisel on olnud see, kuidas selgitada välja, kas jäätmete põletamisega kaasneb ka energiakasutus, st millal saaks põletamist lugeda jäätmete taaskasutuseks. Mitmed liikmesriigid olid varasemalt riigisisiseses õiguses sätestanud kaloripiiri, mille järgi saaks otsustada, kummaga tegu.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Jäätmete taaskasutamis- ja kõrvaldamistoimingute nimistud. VVm 08.12.2011 nr 148 – RT I, 21.06.2016, 36.

¹⁰⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid, artikli 3 punktid 15 ja 19.

¹⁰⁶ Scotford 2009, lk 84-85.

¹⁰⁷ Direktiivi ingliskeelses versioonis „*non-essential*“.

¹⁰⁸ Krämer, L, lk 349.

Jäätmete raamdirektiiviga 2008/98 pandi see küsimus sõltuma põletamisjaamade energiatõhususest.¹⁰⁹ Seega on olemas kindel valem, mis aitab põletamisjaamade toimingud vastavalt kas taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks klassifitseerida.¹¹⁰

Väärib märkimist, et jäätmeseaduses sätestatud energiakasutuse definitsioonist on jäänud välja energiatõhususe nõue.¹¹¹ Jäätmeseaduse § 15 lõige 5 on sätestatud järgmiselt: „Jäätmete energiakasutus on jäätmete taaskasutamismoodus, kus põletuskõlblikke jäätmeid kasutatakse energia tootmiseks nende põletamisel eraldi või koos muude jäätmete või kütusega, kasutades ära tekkinud soojuse.“ Sama paragrahvi lõikes 8 on välja toodud, et jäätmete taaskasutamistoimingute nimistu kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega, mainimata muud.

Piisava energiatõhususe nõue on jäänud mainimata ka pakendiseaduse §-s 9, mille järgi pakendijäätmete energiakasutus on põletuskõlbliku pakendimaterjali kasutamine energia tootmiseks pakendijäätmete otsesel põletamisel eraldi või koos muude jäätmetega, kasutades ära tekkinud soojuse.

Jäätmeõiguse selguse huvides võiks nii jäätmeseaduse § 15 lõikes 5 ja pakendiseaduse §-s 9 sisalduvates energiakasutuse definitsioonides sisalduda viide sellele, et energiakasutuseks ei kvalifitseeru igasugune soojuse ära kasutamine, vaid ainult selline, mis on piisavalt energiatõhus, võttes aluseks Vabariigi Valitsuse määrukses kehtestatud nimistu paragrahvi 3.

Eelnevalt on välja toodud, et Keskkonnaministeerium on liialt lihtsustanud pakendinäidet, käsitledes kirjeldust „jäätmete põletamine“ jäätmehierarhia neljandas astmes. Astet oleks võimalik kirjeldada õiguspäraselt ning siiski lühidalt, näiteks „jäätmed põletatakse energia saamise eesmärgil“ või „jäätmed põletatakse piisavalt energiatõhusal moel“.

Leian, et ka taaskasutuse ja kõrvaldamise vahetegu on jäätmeseadusesse piisava täpsusega sätestatud, selles ei esine takistusi jäätmete raamdirektiiviga seatud eesmärkide poole

¹⁰⁹ Nash, H, lk 145.

¹¹⁰ Sätestatud jäätmete raamdirektiivi 2. lisas ja eelnimetatud Vabariigi Valitsuse määruse §-s 3.

¹¹¹ Jäätmete raamdirektiivis ei ole jäätmete energiakasutust defineeritud. Direktiivis on energiakasutust veel täpsustatud vaid artikli 23 lõikes 4, milles on toodud välja, et energiakasutusega kaasnevat põletamist või koospõletamist hõlmava mis tahes loa tingimuseks tuleb seada, et energiakasutusel peab olema kõrge energiatõhususe tase.

liikumisel. Selguse mõttes võiksid energiakasutuse definitsioonid sisaldada viidet piisavale energiatõhususele ning selle arvutamise valemile.

2.1.2 Viieastmelise hierarhia eesmärk

Jäätmete koguse vähendamine ja nende kahjulike mõjude minimaalseks muutmine pole ainsateks direktiiviga seatud eesmärkideks, nagu käesoleva töö esimeses osas välja toodud. Erialakirjanduses on märgitud, et lisaks onjäätmete raamdirektiivi sihiks ka vähendada mitmekülgseid selliseid mõjusid keskkonnale ja inimtervisele, mis kaasnevad ressursside kasutamise ja tootmistegevusega, ja seda kogu ressursside elutsükli vältel – käsitus Euroopa ringlussevõtuühiskonnast peegeldab Euroopa Komisjoni kindlameelset soovi käsitleda jäätmeid väärtusliku ressursina, selmet näha jäätmeid soovimatu koormana.¹¹² Jäätmete raamdirektiiviga sätestati liidu õigusesse visioon Euroopa ringlussevõtuühiskonnast, milles jäätmed on ressursid: kui keskkonnavalad standardid on saavutatud ja korduskasutamise ning ringlussevõtu turud esile kerkinud, siis saab jäätme hulka minimeerida, seejuures hoides keskkonnastandardid laitmatutena.¹¹³ Euroopa ringlussevõtuühiskonna mõiste on tänaseks muudetud lihtsamaks: Euroopa ringmajandus.¹¹⁴

Riigikohus on Tahkuranna lahendis toonud välja, et „jäätme hierarhia eesmärk on kaitsta ainult keskkonda, mitte jäätmeid töötleva ettevõtja õigusi ega huve.“¹¹⁵ Jäätmete raamdirektiivi esmaseks eesmärgiks on keskkonnakaitse, nagu ka käesoleva töö esimeses peatükis analüüsitud. Kuna ringmajanduse jõustamiseks on tarvis korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu valdkonnas tegutsevaid ettevõtteid, siis on ka ettevõtjate huvide ning õiguste kaitsmine jäätmekäitluskoha valikul oluline. Käesolevalt analüüsitakse, kas ringmajanduse jõustamisse oleks asjakohane suhtuda kui omaette eesmärki ja seega tuleks ettevõtjatele tagada tõhus õiguskaitse.

Ringmajandust käsitletakse lineaarse majanduse – tootmise, kasutamise ja ära viskamise tsükli baasil toimuva elukorralduse – vastandina. Ringmajanduse alustalaks on ressursside väärtuse maksimeerimine ja jäätmetekke minimeerimine ning seda mitmetel tasanditel. Siia hulka

¹¹² Scotford, E, 2009, lk 79-80.

¹¹³ Scotford, E, 2009, lk 79.

¹¹⁴ Direktiiviga 2018/851 toodi direktiivi „jäätmeid ringlussevõtva Euroopa ühiskonna“ asemel lihtsam termin „Euroopa ringmajandus“, muudeti ära artikli 11 sissejuhatav osa, milles see termin sisaldus.

¹¹⁵ RKHKo 3-3-1-68-14, p. 27.2 kolmas lõik.

kuulub ka toormaterjali parem kasutamine, parem tootedisain ja lõpptoodete efektiivsem korduskasutamine ja ringlussevõtt.¹¹⁶

Ringmajandusele ülemineku kiirendamiseks on Komisjon perioodil 2016-2020 panustanud ja panustamas rahaliselt enam kui 10 miljardit eurot.¹¹⁷ 2019. aasta lõpul võttis Komisjon vastu Euroopa roheline kokkuleppe, mille sissejuhatuses seisab:

„Tegemist on uue majanduskasvu strateegiaga, mille eesmärk on muuta EL õiglaseks ja jõukaks, nüüdisaegse, ressursitõhusa ja konkurentsivõimelise majandusega ühiskonnaks, kus 2050. aastaks ei ole enam kasvuhoonegaaside netoheidet ja kus majanduskasv on ressursikasutusest lahutatud.“

Käesoleval aastal on Euroopa Komisjon võtnud vastu ka uue ringmajanduse tegevuskava, mille eesmärk on „kiirendada majanduse ümberkorraldamiseks tehtavaid muudatusi, mis on ette nähtud Euroopa roheline kokkuleppega, ja samal ajal tugineda alates 2015. aastast rakendatud ringmajandusmeetmetele.“¹¹⁸

Nähtub, et Euroopa Liidu tasandil suhtutakse ringmajanduse jõustamisse tõsiselt: liigutakse selles suunas, et me ei räägiks enam niivõrd eraldi majandusest ja keskkonnast, vaid üha enam oleksid need kaks valdkonda omavahel seotud. Kuna uue majandusmudeli jõustamine ei hõlma endas vaid keskkonnakaitse ulatuse laienemist, vaid sellega on hõlmatud ka majandusstiimulid uute ettevõtete turule tulemiseks ja räägitakse majanduse ümberkorraldamisest, siis leian, et ringmajanduse jõustamist on asjakohane käsitleda eraldi eesmärgina.

Mis puutub jäätmehierarhiast tulenevatesse ettevõtjatele kohtus kaitstavatesse õigustesse, siis see jääb käesoleva töö uurimispiiridest välja, kuid väärrib igati põhjalikumalt uurimist, arvestades, et jäätmehierarhia eesmärk ei ole ainult keskkonnakaitse, vaid ka ringmajanduse edendamine.

¹¹⁶ Thomas, S. Law and the circular economy – Journal of Business Law, 2019, lk 62.

¹¹⁷ Commission reports on delivery of circular economy action plan – EU Focus, 2019 Sweet & Maxwell, lk 13.

¹¹⁸ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Uus ringmajanduse tegevuskava. – Brüssel, 11.3.2020 COM(2020) 98 final, arvutivõrgus kättesaadav (21.03.2020): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=EN>

2.2. Parim üldine keskkonnavalane tulemus

Jäätmete raamdirektiivi artikli 4 lõikes 2 ja jäätmeseaduse §22¹ lõikes 2 on sätestatud jäätnehierarhia paindlikkus: jäätnehierarhiast on võimalik kõrvale kalduda, et saavutada parim üldine keskkonnavalane tulemus.

Viieastmelise jäätnehierarhia staatus oli Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ülemkogu vahel direktiivi väljatöötamise erinevates astmetes vaidluspunktiks. Euroopa Parlament soovis, et liikmesriigid järgiksid viieastmelist jäätnehierarhiat, kuid Euroopa Ülemkogu vaidles, et parima üldise keskkonnavalase tulemuse saavutamiseks võib mõnede jäätmevoogude puhul olla asjakohaseks viieastmelisest jäätnehierarhiast kõrvalekaldumine.¹¹⁹ Sellise olukorraga võib olla tegu näiteks siis, kui jäätmete ringlussevõttust ja sellega seonduvast jäätmete transpordist tekkinud heitkogused ei kaalu üles ringlussevõttuga saadavat keskkonnavalast kasu.¹²⁰

Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et jäätnehierarhiast tulenevate kohustuste osas nähtub selgelt, et tuleb võtta meetmeid julgustamiseks selliste valikuvõimaluste kasutamist, millel on parim üldine keskkonnavalane tulemus.¹²¹ Parim üldine keskkonnavalane tulemus on eesmärk, millega liikmesriigid peaksid arvestama kui absoluutse prioriteedina jäätnehierarhia kohaldamisel.¹²² Ei jäätmeseaduses ega ka jäätmedirektiivis pole täpsustatud, mida parim üldine keskkonnavalane tulemus täpselt tähendab või mille alusel seda kindlaks määrama peaks, tegu on määratlemata õigusmõistega.

Õiguskirjanduses on mainitud, et on ebatõenäoline, et jäätmedirektiivis või Euroopa Kohtu poolt parima üldise keskkonnavalase tulemuse kindlaksmääramise konkreetne üldine mõõdupuu kehtestataks, kuna raamdirektiiviga hõlmatud jäätmevoogude amplituud on väga lai. Seda seetõttu, et on võimatu luua ühte poliitikasuunist kõigi erinevate jäätmeliikide kohta, eriti kui nende keskkonnamõju on erinev ja samuti on väga erinevad eri jäätmete võimalused korduskasutamiseks ja ringlussevõtuks.¹²³

¹¹⁹ Nash, H, lk 143.

¹²⁰ Scotford, E, 2013, lk 296.

¹²¹ C-323/13, *Euroopa Komisjon versus Itaalia Vabariik*, punkt 36, ja C-487/17, *Alfonso Verleza jt*, punkt 46.

¹²² Scotford, E. 2009, lk 80.

¹²³ *Ibidem*.

Leian, et eeltoodud argumentatsioon on veenev ning ei pea vajalikuks, et Eesti õigusruumis parim üldine keskkonnavalane tulemus defineeritaks. Parim üldine keskkonnavalane tulemus tuleb täna kehtiva õiguse alusel sisustada haldusorgani poolt, kui sellele tuginedes viieastmelisest jäätmehierarhiast kõrvale kaldutakse. Riigikohus on selgitanud, et haldusorgani ulatuslik otsustusruum määratlemata õigusmõiste sisustamisel ei tähenda üldjuhul monopolset otsustuspädevust, vaid tegu on seaduse tõlgendamise ja seega ka õigusemõistmise küsimusega, mille üle saab toimuda kohtulik kontroll.¹²⁴

Tekib küsimus sellest, et kas parima üldise keskkonnavalase tulemuse saavutamiseks jäätmehierarhiast kõrvale kaldumine on kohustus või võimalus. Jäätmeseaduses on see sõnastatud „võib kõrvale kalduda“ ja jäätmedirektiivis sätestatud „võib nõuda kõrvalekaldumist“¹²⁵. Direktiivis on veel lisaks järgmine lause: „lõikes 1 osutatud jäätmehierarhia kohaldamisel võtavad liikmesriigid meetmeid, et julgustada selliste valikuvõimaluste kasutamist, millel on parim üldine keskkonnavalane tulemus.“¹²⁶ Seegi lause on otsustav, jättes mulje, et parima üldise keskkonnavalase tulemuse taotlemine on kohustuslik. Selles osas puudub liidutasandil kohtupraktika. Euroopa Komisjon on selgitanud, et kuigi liikmesriikidel on vaja jäätmevoogude kõrvalekaldumist jäätmehierarhiast õigustada parima üldise keskkonnavalase tulemusega, siis võttes vastu otsuseid lähtudes viieastmelisest jäätmehierarhiast, pole otsust tarvis õigustada.¹²⁷

Leian, vastupidiselt Euroopa Komisjoni seisukohale, et ka viieastmelise jäätmehierarhia järgimine peaks olema põhjendatud. Sellist käsitlust toetab artikli 4 lõike 2 sõnastuse kõrval ka asjaolu, et keskkonnakaitse on jäätmete raamdirektiivis sätestatud kõige prioriteetsema eesmärgina. See küsimus on eriti päevakohane täna Eestis, kus ringmajandus ei ole veel kuigi välja arenenud, ning suur osa jäätmeid lähevad põletamisele. Jäätmete energiakasutus on küll jäätmehierarhias ladestamisest kõrgemal astmel, kuid sisaldab suurt vastuolu.

Erialakirjanduses on kritiseeritud asjaolu, et energiatõhusat jäätmepõletamist käsitletakse taaskasutustoiminguna ja seeläbi eelistatakse seda ladestamisele: siinkohal minnakse vastuollu selliste Euroopa tasandi meetmetega, mille eesmärgiks on vähendada süsinikdioksiidi

¹²⁴ RKHKo 3-15-443/54 punkt 28.

¹²⁵ Inglisekeelses versioonis: „*may require specific waste streams departing*“

¹²⁶ Inglisekeelses versioonis: „*When applying the waste hierarchy referred to in paragraph 1, Member States shall take measures to encourage the options that deliver the best overall environmental outcome.*“

¹²⁷ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, lk 49.

heitkoguseid. Selline vastuolu võib tekitada segadust tööstusharus ja toob kaasa võimaluse, et liikmesriigid ei täida oma kohustusi muudes olulistes keskkonnaküsimustes väljaspool jäätmevaldkonda.¹²⁸

Kui viieastmelise jäätmehierarhia rakendamiseks ei ole tarvis oma otsust õigustada, siis on võimalik, et kohaliku omavalitsuse üksused lähevad lihtsama vastupanu teed ning valivad võimaluse saata olmejäätmed Tallinna lähedale põletamisele, olgugi, et kohaliku omavalitsuse üksus asub Tallinnast väga kaugel, asetades üldise parima keskkonnavalitsemise tulemuse saavutamise kõhkluse alla. Seda eriti olukorras, kus kohaliku omavalitsuse üksust vastasel juhul suure tõenäosusega ähvardab kohtuvaidlus. Sarnasel teemal kohtuvaidlusega oli tegu ka Tahkuranna lahendis.

Tahkuranna lahendis ei tuginenud Riigikohtu halduskolleegium sõnaselgelt jäätmehierarhia sätte § 22¹ lõikele 2, mis sätestab parima keskkonnavalitsemise tulemuse nimel viieastmelisest jäätmehierarhiast kõrvale kaldumise võimaluse. Selle asemel märgiti lahendi punktis 27.4. järgnevat:

„Kaalutusõiguse teostamisel on jäätmeseaduses sätestatud jäätmehoolduse üldiste põhimõtete arvestamisel olulisel kohal see, kuidas jäätmekäitlus kogumis (jäätmete kogumine, vedamine, taas-kasutamine ja kõrvaldamine) keskkonda mõjutab. Tegemist on korraldatud jäätmeveo puhul JäätS § 67 lg 3 p 4 mõttes ka ühe peamise kaalutlusega hankedokumendi tingimuses jäätmekäitluskoha kindlaksmääramisel. Ka jäätmete liikumise piiramisega tagatakse keskkonnakaitselisi eesmärgi [...]“.

Leian, et eeltooduga käsitles kohus küll parimat üldist keskkonnavalitsemist konkreetse kaasuse raames, kuid jättis tuginemata otsesõnu jäätmehierarhia sätte lõikele 2, mis selle võimaluse loob. Asjaolu, et jäätmeseaduse § 22¹ pealkirjaks on „jäätmehierarhia põhimõte“, kujutab endast takistust, et kohus saaks sellele paragrahvile tugineda sirgjooneliselt nagu reeglile. Leian, et sellise olukorraga on olnud tegu Tahkuranna vaidluses, kus kohtu välja toodud „jäätmehooldus kogumis“ on võrreldav parima üldise keskkonnavalitsemise tulemusega.

Jäätmete raamdirektiivi alusel võivad viieastmelisest jäätmehierarhiast kõrvale kalduda jäätmevood, jäätmeseaduses seda sätestatud ei ole. Parim üldine keskkonnavalitsemise tulemus võib

¹²⁸ Nash, lk 145.

jäätmevoogude lõikes väga tugevalt erineda ja seetõttu on tarvis teha iga jäätmeliigi osas eraldi otsus. Näiteks, Pärnumaal tekkinud jäätmete puhul võidakse parim üldine keskkonnatulemus saavutada selliselt, et segaolmejäätmed ladestatakse Pärnumaal, mitte ei saadeta Tallinnasse põletamisele. Seevastu liigiti kogutud jäätmete (näiteks pakendijäätmete ning paberi- ja papijäätmete) osas on oluliselt pikem transporditeekond võrreldes segaolmejäätmetega õigustatud, sest nende roll muude materjalide asendamisel on suurem.

Viieastmelisest jäätmehierarhiast üldise parima keskkonnavalase tulemuse saavutamiseks tehtav kõrvalikaldumine peab olema õigustatud asja kogu olelusringi arvestades ehk olelusringil põhineva lähenemisega.¹²⁹ Jäätmeseadus ei täpsusta, mida see tähendab, ning direktiivis on vaid välja toodud, et olelusringil põhinev lähenemine on selline lähenemine, kus arvestatakse toodete ja materjalide kogu olelusringi ja mitte ainult jäätmeetapiga.¹³⁰ Komisjon on selgitanud, et sellega võetakse arvesse kogu elutsüklit, alustades toormaterjali hankimisest ning hõlmates ka materjalide töötlemise, tootmise, turustamise, levitamise, kasutamise ja jäätmekäitluse, sest tooted ja teenused võivad oma eluea jooksul anda oma panuse mitmesugustele keskkonnamõjudele.¹³¹ Näiteks on olelusringil põhineva lähenemisega leitud, et tihti on keskkonnale kasulikum hankida uus pesumasin, vaatamata vana masina äraviskamisest tekkinud jäätmetele, kui jätkata vana ja vähem energiatõhusa masina kasutamist, kuna pesumasin suurim keskkonnamõju tekib selle kasutamise käigus.¹³²

Eriailakirjanduses on välja toodud, et parima üldise keskkonnavalase tulemuse mõõtmine saab toimuda väga erinevatel alustel, näiteks arvestades minimaalset heidete hulka, maksimaalset ressursside säästlikkust, keskkonnavalase teadlikkuse tõstmist või hoopis loodusliku keskkonna maksimaalset säilitamist.¹³³ Kuniks luuakse olelusringi analüüsi metodoloogia liidutasandil, seniks on liikmesriikide ülesandeks ise luua selline metodoloogia, mille abil erinevate jäätmevoogude jaoks jäätmehierarhiat ümber kohandada.¹³⁴ Käesoleva töö kirjutamise seisuga 2020. aastal pole direktiivi täpsemaid juhiseid endiselt lisatud ning on võimalik, et seda ei tehtagi. Direktiivis ei ole suuniseid ühegi kindla väljakujunenud olelusringil põhinevat mudeli

¹²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid, artikli 4 lõige 2.

¹³⁰ *Ibidem*, põhjendus 8.

¹³¹ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, lk 49.

¹³² Being wise with waste: the EU's approach to waste management. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, lk 6.

¹³³ Scotford, E, 2013, lk 299.

¹³⁴ Scotford, E. 2009, lk 81.

kasutamiseks, kuid keskkonnateemadel on Komisjoni hinnangul sobivaimaks loetud ISO 14040 ja 14044 standardite olulusringi hindamise mudelid.¹³⁵

Kuna jäätmete raamdirektiivist ei tulene ühtki suunist olulusringi hindamiseks, siis järeldan, et jäätmeseadusesse olulusringi hindamise kohta sätestatu sisaldab minimaalse vajaliku, kuid olulusringi hindamise metoodika peaks välja töötama riigi tasandil. Seda seetõttu, et Eestis on korraldatud jäätmevedu kohaliku omavalitsuse üksuste ülesandeks. Kohalikud omavalitsusüksused on Eestis aga väga väikesed, suure tõenäosusega ei ole enamikel neist vajalikke ressursse, et ise sellist metoodikat välja töötada.

Jäätmete raamdirektiivi sätestatu alusel leian, et parima üldise keskkonnavalase tulemuse saavutamine ei peaks jäätmekäitluskoha valikul mitte ainult võimalus olema, vaid realistliku võimaluse olemasolu korral peaks see endast suisa kohustust kujutama. Seega peaks jäätmekäitluskoha otsustus olema põhjendatud olenemata sellest, kas selles rakendatakse viieastmelist jäätmehierarhiat või tuginetakse otsusega parima üldise keskkonnavalase tulemuse saavutamiseks viieastmelisest jäätmehierarhiast kõrvalekaldumise võimalusele. Kuna jäätmehierarhia sätte rakendamine viib erinevate jäätmevoogude puhul erinevatele tulemustele, siis pean mõistlikuks jäätmeseaduse täiendamist selliselt, et poleks kahtlust, et iga jäätmevoo osas tuleb teha eraldi otsustus. Enamikul kohaliku omavalitsuse üksustel ei ole tõenäoliselt võimekust töötada välja olulusringi hindamise metoodikat, seega tuleks sellised suunised töötada välja riigi tasandil.

2.3. Sättes toodud muud kaalutlused

Jäätmeseadus on viieastmelisest jäätmehierarhiast kõrvalekaldumise osas äärmiselt napisõnaline, tuues vaid välja, et jäätmehierarhiast võib kõrvale kalduda, kui see tagab parima keskkonnavalase üldtulemuse asja kogu olulusringi arvestades.¹³⁶ Raamdirektiivi artikkel 4 lõige 2 sätestab aga mitmeid kõrvalekaldumise kaalutlusi, need on välja toodud artikli 4 lg 2 kolmandas lõigus, mis direktiivi eestikeelses variandis on välja toodud järgmiselt:

¹³⁵ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, lk 51.

¹³⁶ Jäätmeseadus, § 22¹ lg 2.

„Liikmesriigid võtavad samuti kooskõlas artiklitega 1 ja 13 arvesse selliseid üldiseid keskkonnakaitse põhimõtteid nagu ettevaatus ja säästlikkus, tehniline teostatavus, majanduslik otstarbekus ja ressursside kaitse, samuti üldist mõju keskkonnale ja inimese tervisele ning majanduslikku ja sotsiaalset mõju.“

Selle lõigu tõlge eesti keelde on ebaõnnestunud. Käesolevas alapeatükis on eelnimetatud kaalutluste analüüs jaotatud alapunktideks järgnevalt korrigeeritud tõlke alusel:¹³⁷

„Liikmesriigid võtavad arvesse ettevaatusprintsipi ja jätkusuutlikkuse põhimõtet kui üldisi keskkonnakaitse põhimõtteid, tehnilist teostatavust ja majanduslikku elujõulisust, ressursside kaitset ning ühtlasi ka üldist mõju keskkonnale, inimtervisele ja majandusele ning sotsiaalsele sfäärile, kooskõlas artiklitega 1 ja 13.“

Nii artiklis 1 kui 13 rõhutatakse, et tuleb kaitsta keskkonda ja inimese tervist, seejuures artikli 1 järgi tuleb minimeerida jäätmete kahjulikku mõju ja suurendada ressursside tõhusust. Ettevaatusprintsip ja säästva arengu põhimõte on mitmetahulised nähtused, mille defineerimine ja rakendamine ei pruugi alati olla üheti mõistetavad, aga vähemalt on nende osas Euroopa Liidu õiguses ajapikku oma kontseptsioon tekkinud. Muude selles lõigus toodud kaalutluste osas on jäätnehierarhia rakendajal käsil keerulisem ülesanne: puuduvad nii õiguslikud definitsioonid kui ka muud juhised praktiliseks tõlgendamiseks.

Eeltoodud lõiguga seonduvalt on sätestatud raamdirektiivi põhjendus nr 31:

„Jäätnehierarhiaga kehtestatakse tavaliselt prioriteetide järjestus, mis kujutab endast parimat üldist keskkonnavalikuvõimalust jäätmeid käsitlevates õigusaktides ja jäätmepoliitikas, kuid teatavate jäätmevoogude puhul võib vajalikuks osutuda sellisest hierarhiast kõrvalekaldumine, kui see on põhjendatud muu hulgas tehnilise teostatavuse, majandusliku elujõulisusega¹³⁸ ja keskkonnakaitsega.“

¹³⁷ Ingliskeelses variandis: *“Member States shall take into account the general environmental protection principles of precaution and sustainability, technical feasibility and economic viability, protection of resources as well as the overall environmental, human health, economic and social impacts, in accordance with Articles 1 and 13.”*

¹³⁸ Ka selles lõigus kasutan enda tõlget raamdirektiivi ingliskeelsest variandist, *„economic viability“* olen tõlkinud kui majanduslik elujõulisus.

Selgitusi napib ka eelnõu seletuskirjas, millega jäätmehierarhia jäätmeseadusesse sätestati. Jäätmehierarhiast kõrvalekaldumise võimaluse osas piirduti vaid järgnevaga: „Siiski ei tohiks jäätmehierarhiat võtta kui täielikult siduvat ja lõplikku, sest jäätmekäitlusmeetoditel on erinev keskkonnamõju.“¹³⁹

Eeltoodud kaalutluste baasilt tekib küsimus, kuidas need jäätmekäitluskoha valiku situatsioonis jäätmehierarhia kohaldamise reeglistikku asetuvad: kas ainuüksi ühe eelloetletud kaalutlusega võiks õigustada kõrvalekaldumist viieastmelisest jäätmehierarhiast või tuleb neid kohaldada üheskoos, et jõuda parima keskkonnavalase tulemuse saavutamiseni, rakendades olelusringipõhist lähenemist.

Käesoleva töö punktis 2.2. on välja toodud, et parimale üldisele keskkonnavalasele tulemusele on antud eriline staatus: see eesmärk on jäätmehierarhia sätte rakendamise absoluutne prioriteet. Samuti on käsitletud asjaolu, mille järgi ringmajanduse jõustamine on omaette eesmärk, mille poole jäätmete raamdirektiiviga püüeldakse. Sestap leian, et muudele sätetele on väiksem kaal omistatud. Kui sättega oleks soovitud anda kõigile selles sisalduvatele kaalutlustele samaväärne kaal, siis oleks säte kindlasti teisiti sõnastatud.

2.3.1 Ettevaatusprintsip ja jätkusuutlikkuse põhimõte

Ettevaatusprintsip on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 191 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 174), selle alusel on Euroopa Liidu keskkonnapoliitika eesmärgiks kaitstuse kõrge tase ning see kõrgetasemeline kaitstus rajaneb muuhulgas ka ettevaatusprintsibil ja põhimõttel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid. Sama artikli alusel lubatakse liikmesriikidel võtta liidu kontrollimenetlusele alluvaid ajutisi meetmeid, kui need baseeruvad majandusvälistel keskkonnakaitselistel põhjustel.¹⁴⁰ Ettevaatusprintsip näeb ette, et ka omamata kindlaid tõendeid tekkivast kahjust võib olla õigustatud võtta ettevaatusmeetmeid keskkonna ja inimtervise kaitsmiseks.¹⁴¹

¹³⁹ Jäätmeseaduse muutmise seaduse 76 SE eelnõu seletuskiri, lk 8.

¹⁴⁰ Seejuures on EL määruse nr 178/2002 artiklis 7 toodud põhjalikum käsitus ettevaatusprintsibist. Kuigi määrus käsitleb toiduvaldkonda ja jäätmevaldkonnas seda vahetult rakendada ei saa, on siiski võimalik, et see määrus osutub ringmajanduse tõttu asjakohaseks ka jäätmevaldkonnas, sest toidujäätmete kompostimise järel tekib materjal uue toidu valmimiseks.

¹⁴¹ Heyvaert, V. Facing the consequences of the precautionary principle in European Community law – European Law Review, 2006, 31 (2), lk 185.

Ettevaatusprintsipi rakendamise täpsustusi ei ole jäätmete raamdirektiivis toodud välja rohkem kui ainult selle põhjenduses 30 järgnevalt:

„Selleks et rakendada asutamislepingu artikli 174 lõikes 2 sätestatud ettevaatusprintsipi ja ennetusmeetmeid, tuleb ühenduses jäätmekäitluse suhtes kehtestada üldised keskkonnavalad eesmärgid. Nende põhimõtete kohaselt on ühenduse ja liikmesriikide ülesanne kehtestada raamistik, et vältida ja vähendada saastuse või häiringute allikaid ning niipalju kui võimalik, need algusest peale kõrvaldada, võttes selleks vastavaid meetmeid, näiteks meetmeid tunnustatud ohtude kõrvaldamiseks.“

Ettevaatuspõhimõtet jäätmeõiguses on Euroopa Kohus selgitanud kohtuasjas C-487/17, milles käsitleti küsimust, kas jäätmeid, mille puhul on kahtlusi seoses nende ohtlike omadustega, tuleb ettevaatuspõhimõtet aluseks võttes käsitleda kui ohtlikke jäätmeid, et vältida võimalikku keskkonnakahju. Kohus leidis järgnevat:

„[...] liidu seadusandja soovis jäätmekäitluse spetsiifilises valdkonnas tasakaalustada omavahel ühelt poolt ettevaatuspõhimõtte ja teiselt poolt tehnilise teostatavuse ja majandusliku otstarbekuse¹⁴², nii et jäätmevaldajad ei oleks kohustatud kontrollima kõigi ohtlike ainete olemasolu neis jäätmetes, vaid võiksid piirduda nende ainete kontrollimisega, mille esinemine jäätmetes on mõistlikult usutav, ja hinnata jäätmete ohtlike omadusi arvutuste või nende ainetega seotud katsete teel.“¹⁴³

Seega tõi kohus välja, et ettevaatusprintsipi rakendamist võivad tehniline teostatavus ja majanduslik elujõulisus piirata. Jäätmevaldajad võivad – tuginedes tehnilisele teostatavusele ning majanduslikule elujõulisusele – piirduda ainult nende ainete kontrollimisega, mille esinemine jäätmetes on mõistlikult usutav, ja võivad hinnata jäätmete ohtlike omadusi arvutuste või nende ainetega seotud katsete teel, selmet kontrollida kõiki jäätmeid ja nendes kõikvõimalike ohtlike ainete sisaldust kontrollida.¹⁴⁴ Seejuures leiti, et kui pärast võimalikult täielikku riskianalüüsi on siiski võimatu hinnata jäätmete ohtlike omadusi, tuleb ettevaatuspõhimõttest lähtudes need jäätmed liigitada ohtlikeks jäätmeteks.¹⁴⁵

¹⁴² Korreksem tõlge oleks „majandusliku elujõulisuse“.

¹⁴³ C-487/17, *Alfonso Verleza jt*, p. 59.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*, punkt 60.

Toon näite aktuaalsest olukorrast, kus ettevaatusprintsipi alusel viieastmelisest jäätmehierarhiast kõrvale kaldutakse. Seoses koroonaviirusega seotud terviseohuga on Eestis kutsutud inimesi üles koroonaviiruse kahtluse korral jäätmeid liigiti mitte sorteerima, kuna nii pakendi kui ka paberi- ja papijäätmete puhul toimub sortimine käsitsi.¹⁴⁶ Nende jäätmete äraviskamine segaolmejäätmete hulka toob endaga kaasa olukorra, kus liigiti kogutavad jäätmed ei liigu edasi ringlussevõttu, kuhu nad muidu võiksid jõuda, vaid lähevad hoopis hierarhia madalamate astmete järgi kas energiakasutusse või hoopis kõrvaldamisele.

Jätkusuutlikkuse põhimõtte¹⁴⁷ kui üldise keskkonnakaitse põhimõtte osas pole ühetimõistetav, mida täpselt selle all silmas peetakse. Tõenäoliselt viidatakse säästva arengu põhimõttele,¹⁴⁸ mis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 11 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 6). Selle järgi peab Euroopa Liidu poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist. Euroopa Liidu õiguses ei ole selgelt defineeritud, mida see tähendab. Eesti keskkonnaõiguses on selgitatud: säästvat arengut tuleb edendada, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvedele.¹⁴⁹

2.3.2 Tehniline teostatavus ja majanduslik elujõulisus

Käesoleva töö alapeatüki 2.3. alguses on korrigeeritud jäätmete raamdirektiivi tõlget: direktiivi eestikeelses versioonis oleva termini „majanduslik otstarbekus“ olen tõlkinud kui „majanduslik elujõulisus“. Direktiivi ingliskeelses versioonis on terminiks „*economic viability*“, mida seletav sõnaraamat käsitleb kui võimekust elada, adekvaatselt toimida või edasi jõuda.¹⁵⁰ See on erinev sellest, mida eesti keeles otstarbekuse all silmas peetakse: praktilisust. Näiteks on Škoda ostmine otstarbekas, sest hoiab võrreldes BMW ostmisega kulusid kokku. Vastamaks küsimusele, kas auto ostmine on majanduslikult elujõuline variant, siis peaksime võtma arvesse, missugused kulud auto ostmisega kaasnevad ning kas ostjal selliseid vahendeid jagub.

¹⁴⁶ Keskkonnaministeeriumi pressiteade, Koroonajäätmed tuleb teistest eemal hoida – 19.03.2020, arvutivõrgus kättesaadav (15.04.2020): <https://www.envir.ee/et/uudised/koroonajaatmed-tuleb-teistest-eemal-hoida>

¹⁴⁷ Direktiivi ingliskeelses variandis „*principle of sustainability*“ ja prantsuskeelses variandis „*principe de gestion durable*“.

¹⁴⁸ Säästva arengu põhimõtte vasteks on lepingu ingliskeelses variandis „*principle of sustainable development*“.

¹⁴⁹ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 21.12.2019, 2, § 1 punkt 2.

¹⁵⁰ „*Viability*“. Merriam-Webster.com Dictionary – Arvutivõrgus kättesaadav (23.04.2020): <https://www.merriam-webster.com/dictionary/viability>.

Tahkuranna lahendis tugines kohus otsuse tegemisel muu hulgas kaalutlusele, et Paikre prügila rajamisse on kohalikud omavalitsused teinud investeeringuid avalikest vahenditest, sellega tuginedes jäätmete raamdirektiivi 2008/98 põhjendusele 31. Mainiti, et: „ilma praeguses kontsessioonis osalevate omavalitsuste jäätmeteta kahaneks suure tõenäosusega Paikre prügila tegevuse majanduslik otstarbekus.“¹⁵¹

Kohus tõi seega sisuliselt välja, et kui jäätmed ei lähe Paikre prügilasse, siis teenib see prügila vähem tulu ja see ei ole Paikre prügilale otstarbekas. Leian, et kohtu nimetatud kaalutlust ei saa arvestada kui majanduslikku elujõulisust, vaid kui üldist mõju majandusele – seda võimalust analüüsitakse täpsemalt käesoleva töö punktis 2.3.4.

Tehnilise teostatavuse ja majandusliku elujõulisuse kontseptsiooni mõistmiseks kõrvutan jäätmedirektiivi veepoliitika direktiiviga.¹⁵² Veepoliitika direktiivi artikli 4 lg 7 punkti d alusel on võimalik kõrvale kalduda keskkonnavalastest eesmärkidest, kui eesmärkide saavutamine oleks võimatu või ebaproportsionaalselt¹⁵³ kulukas. Seejuures tuleb võtta kõik otstarbekad meetmed, et vältida vee seisundi edasist halvenemist.¹⁵⁴

Paralleeli pakub ka tänaseks kehtetu direktiiv vanaõli kõrvaldamise kohta, see sätestas: „Kui tehnilised, majanduslikud ja organisatsioonilised piirangud seda lubavad, võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid, et eelistada õlijäätmete töötlemisel regenereerimist.“¹⁵⁵ Selle alusel toimunud vaidluses leidis Euroopa Kohus, et piirangute sätet tuleb tõlgendada sama direktiivi teiste sätete valguses, et tagada direktiivi efektiivsus tervikuna.¹⁵⁶ Samuti leidis kohus, et iga suvaline piirang ei paku võimalust regenereerimiskohustusest kõrvalekaldumiseks – muidu ei oleks sätestatud kohustusel praktilist mõtet.¹⁵⁷ Seega leidis kohus, et Saksamaa toodud põhjused – vähene nõudlus selliselt toodetud õli suhtes ja monopoli tekkimise oht tingituna vaid kahe

¹⁵¹ RKHKo 3-3-1-68-14, punkt 27.6.

¹⁵² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik, ELT L 327, lk 1-72 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 15, kd 5, lk 275–346).

¹⁵³ *Ibidem*, 31. põhjenduses kasutatakse sama mõtte väljendamisel väljendit „põhjendamatult kulukas“

¹⁵⁴ *Ibidem*, põhjendus 31.

¹⁵⁵ Nõukogu direktiiv, 22. detsember 1986, millega muudetakse direktiivi 75/439/EMÜ õlijäätmete kõrvaldamise kohta, ELT L 42, lk 43-47 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 15, kd 1, lk 321–325).

¹⁵⁶ EKo C-102/97, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:1999:394, punkt 41.

¹⁵⁷ *Ibidem*, punkt 43.

ettevõtte olemasolust Saksamaal, kes vanaõli regenereerivad¹⁵⁸ – ei olnud piisavad, et langetada otsus Saksamaa kasuks.

Lisaks on sarnane kontseptsioon olnud olemas ka Saksa õiguses. Sealses pinnasekaitse seaduses nähti pinnasereostuse korral ette abimeetmeteks pinnase saasteainetest puhastamine ja reostuse levimise ohjeldamine. Nende meetmete kasutamisest võis kõrvale kalduda vaid siis, kui see ei olnud tehniliselt võimalik või oli majanduslikult ebamõistlik.¹⁵⁹

Euroopa Kohus on selgitanud, et direktiivi sätteid ei saa tõlgendada nii, et need seaksid jäätmevaldajale jäätmete käitlemisel nii tehnilisest kui ka majanduslikust seisukohast ebamõistlikke kohustusi.¹⁶⁰ Ebamõistlikuks kohustuseks on seejuures peetud kohustust kontrollida jäätmetes kõigi ohtlike ainete olemasolu ning ka selliste ohtlike ainete olemasolu, mille sisaldumine jäätmetes pole mõistlikult usutav.¹⁶¹ Täpsustati, et jäätmevaldajad võivad hinnata jäätmete ohtlikke omadusi arvutuste või nende ainetega seotud katsete teel.¹⁶² Kohtu hinnangul oleks olnud majanduslikult ebamõistlik keskkonnakaitse huvides kogu jäätmemassi kontrollimine kõikvõimalike ohtlike ainete olemasolu suhtes.

Eeltoodu pinnalt leian, et majandusliku elujõulisusena võiks jäätmekäitluskoha valiku küsimuses arvesse minna näiteks see, kui mingi konkreetse vähelevinud ja väheväärtusliku materjali ringlussevõtuks oleks idee poolest võimalik tehniline lahendus luua, kuid sellise rajatise loomine ja tööshoidmine nõuaks väga suuri investeeringuid.

Tulles tagasi Tahkuranna lahendi juurde: leian, et majandusliku elujõulisusega ei oleks tegu olnud isegi siis, kui oleks viidatud asjaolule, et Paikre prügila tööshoidmine ei ole jätkusuutlik, kui sinna kõnealuseid jäätmeid ei saadeta. Majandusliku elujõulisuse kaalumise jäätmekäitluskoha valikul peaks taanduma küsimusele, kas meil ühiskonnana on rahaliselt võimalik keskkonda suurimal määral kaitsta või tuleb leppida mõne vähem keskkonda säästva variandiga, sest me ei ole piisavalt rikkad?

¹⁵⁸ *Ibidem*, punktid 21-23.

¹⁵⁹ Reh binder, E. A German source of inspiration? Locus standi and remediation duties under the Soil Protection Act, the Environmental Liability Act and the draft Environmental Code – *Environmental Law Review*, 2004, 6 (1), lk 12.

¹⁶⁰ C-487/17, *Alfonso Verlezza jt*, punkt 46.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² *Ibidem*, punkt 59.

2.3.3 Ressursside kaitse

Ressursside kaitse aspektiga viidatakse eesmärgile kasutada vähem loodusressursse ja asendada loodusressursse võimaluste piires jäätmetega. Sellele viitab jäätmete raamdirektiivi põhjendus 6: „Jäätmepoliitika eesmärk peaks samuti olema vähendada ressursside kasutamist ja soodustada jäätmehierarhia praktilist rakendamist.“ Samuti põhjendus 8: „Lisaks tuleks loodusressursside kaitsmise eesmärgil edendada jäätmete taaskasutamist ja taasväärtustatud materjalide kasutamist.“

Euroopa Komisjoni loodud „Uus ringmajanduse tegevuskava Puhtama ja konkurentsivõimelisema Euroopa nimel“ sissejuhatus aitab ressursside kaalutlust lahti mõtestada, see algab alljärgnevalt:

„Planeet Maa on meil elamiseks ainus, kuid 2050. aastaks tarbib maailm ressursse nii, nagu oleks meie käsutuses kolm planeeti. Selliste materjalide nagu biomassi, fossiilkütuste, metallide ja mineraalide üleilmne tarbimine järgmise neljakümne aasta jooksul eeldavasti kahekordistub ja samal ajal prognoositakse aastase jäätmetekke suurenemist 2050. aastaks 70 %.“¹⁶³

Eesti õiguses on sarnane kontseptsioon – loodusvarade säästliku kasutamise põhimõte – ning selles on välja toodud: „Taastuvaid ja taastumatu loodusvarasid tuleb kasutada säästlikult, arvestades nende looduslikku täienemist ja varude jätkumist võimalikult pikaks ajaks.“¹⁶⁴

2.3.4 Üldine mõju keskkonnale, inimtervisele ja majandusele ning sotsiaalsfäärile

Jäätmete raamdirektiivis ei ole lahti seletatud, kuidas käesolevat aspekti tõlgendada peaks. Samuti ei ole „üldine mõju keskkonnale, inimtervisele ja majandusele ning sotsiaalsfäärile“ Euroopa Liidu õiguse selliseks kontseptsiooniks, mida peaks tõlgendada, võttes arvesse mõnda teist liidutasandi õigusakti. Küsimuses puudub ka Euroopa Kohtu praktika. Järeldan, et jäätmekäitluskoha osas otsust tegevale liikmesriigile või selle haldusorganile on siinkohal liidu õiguse poolt antud suhteliselt vabad käed.

¹⁶³ Teatise tõlge eesti keelde on kehvasti teostatud, eestikeelset versiooni on arusaadavuse huvides veidi kohandatud.

¹⁶⁴ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus, § 13.

Tahkuranna asjas tõi Riigikohus välja, et jäätmekavade järgimine on kaalumisel oluline asjaolu.¹⁶⁵ Jäätmete raamdirektiivi artikli 4 esimese lõike järgi tuleb jäätmehierarhia sätet kohaldada jäätmete käitlemist käsitlevates õigusaktides ja poliitikas, sellest järelduvalt ka jäätmekavades. Kuna kavade järgimine panustab ühiskonna stabiilsusse, ning seega ka majanduskeskkonna stabiilsusse, siis leian, et sellel kaalutlusele võib omistada mõningase kaalu.

Eesti jäätmeõiguse kontekstis, kus olmejäätmete käitluskoha valik on delegeeritud kohaliku omavalitsuse tasandile, tekib küsimus, missugusel tasandil tuleks neid aspekte hinnata: kas kohaliku omavalitsuse, maakonna või riigi tasandil? Siinkohal võtan juhiseks sõna „üldine“¹⁶⁶, mille järgi tuleks küsimust vaadata nii laias raamis kui konkreetsetes olukorras. Kohalikust tasandist laiemal tasandil lähenemist toetab analoogina ka Riigikohtu mõttekäik kaevandamislubadega seotud kohtuasjas. Selgitati, et kohalikud huvid on küll legitiimsed, kuid planeerimismenetluses tuleb kohalikke huve kaaluda koos riiklike ja regionaalsete huvidega ning ka nendega seotud erahuvidena.¹⁶⁷

Näiteks võib see küsimus tekkida olukorras, kus kohaliku omavalitsuse jäätmerajatisi ähvardab sulgemine liiga väikeste või olematute jäätmevoogude tõttu. Kui jäätmevood suunata kohalikust omavalitsusest mujale, siis suunatakse sellega mujale ka sellega seonduvad rahavood. Kuna jäätmete ümberväärindamisest tekkiv kasu liiguks seejärel mujale ning kohalikud inimesed jääksid tööta, siis saaksid mõjutatud nii kohaliku omavalitsuse majanduslik kui ka sotsiaalne sfäär. Sellises olukorras on mõistetav kohaliku omavalitsuse soov langetada jäätmekäitluskoha valik omaenda huvide kaitseks. Leian, et Tahkuranna lahendis oli tegu sarnase olukorraga – jäätmete mujale suunamine oleks omanud kohalikule kogukonnale majanduslikku mõju.

Leian, et kui võtta arvesse eeltoodud kaalutlusi, siis tuleks tasakaalustamiseks arvesse võtta ka selliseid kaalutlusi, mis kallutavad kaalukaussi alternatiivse lahenduse poole. Analoogina viitan Riigikohtu lahendile, milles lahendati küsimust loodusobjekti kaitse alla võtmisest. Leiti, et ulatusliku kaalutlusruumi sisustamisel tuleb lisaks kaitsmise poolt kõnelevatele huvidele arvestada ka kaitsmise vastu rääkivate huvidega, seejuures mida mõjusamad on huvid, mis

¹⁶⁵ RKHKo 3-3-1-68-14, punkt 27.6.

¹⁶⁶ Jäätmete raamdirektiivi ingliskeelses versioonis „*overall*“.

¹⁶⁷ RKHKo 3-3-1-31-16, p 25.

räägivad kaitsmisele vastu, seda kaalukam peab olema huvi objekti kaitsmise vastu.¹⁶⁸ Seega, kui tugineda asjaolule, et kohalikule omavalitsusüksusele tekib negatiivne üldine mõju, siis peaks selline mõju olema väga tugev, et kaaluda üles ringmajanduse jõustamise hüve.

Sellises kaalumissituatsioonis, kui arvestada negatiivset mõju kohalikule majandusele, tuleks kindlasti kaalumisele võtta ka mõju ringmajandusega tegelevatele ettevõtetele. Ringmajanduse jõustamisel on oma suur roll mängida erasektoril, kuna erasektor saab jäätmetest ümbertöödeldud toorme oma tootmises kasutusele võtta. Näiteks, kui kohalik omavalitsus ladestab või põletab oma pinnal sellised jäätmed, mida tegelikult saaks ringlusse võtta, siis sellega jääb ringlussevõtuorganisatsioonidel saamata materjal, millega saaks ringmajandust jõustada ning selle valdkonna töökohti juurde tekitada.

Seega leian, et üldist mõju keskkonnale, inimtervisele, majandusele ning sotsiaalsele sfäärile tuleks vaadelda nii laialt, kui kaugele ulatuvad mõjud. Kuna need neli kaalutlusaspekti loovad haldusorganile väga ulatusliku kaalumisruumi, siis tuleks sellesse kategooriasse kuuluvate argumentide puhul arvestada ka argumendile vasturääkivate argumentidega ning arvestada, et kõige suurem prioriteetsus on antud primale üldisele keskkonnavalasele tulemusele ning seejärel ringmajanduse jõustamisele – sellise lahenduse valikuks, mis ei esinda prioriteetsete hüvede saavutamist, peavad esinema väga mõjusad kaalutlused.

2.3.5 Kooskõla artiklitega 1 ja 13

Raamdirektiivi artikkel 1, mis sätestab direktiivi reguleerimiseseme ja kohaldamisala, on pärast 2018. aastal direktiivi sisseviidud muudatusi järgmine:

„Käesolevas direktiivis sätestatakse meetmed keskkonna ja inimese tervise kaitsmiseks selle kaudu, et välditakse või vähendatakse jäätmete tekitamist, jäätmete tekitamise ja käitlemise ebasoodsat mõju ning vähendatakse ressursside kasutamise üldmõju ja suurendatakse sellise kasutamise tõhusust, mis on oluline ringmajandusele üleminekuks ja liidu konkurentsivõime tagamiseks pikas perspektiivis.“

Artikli 13 järgi, mille pealkirjaks on „inimese tervise ja keskkonna kaitse“:

¹⁶⁸ RKHKo 3-17-563/70, p 9.

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada jäätmete käitlemine viisil, mis ei sea ohtu inimese tervist ega kahjusta keskkonda ning mis eelkõige:

- a) ei ohusta vett, õhku, pinnast, taimi ega loomi;
- b) ei põhjusta müra- ega lõhnahäiringuid ning
- c) ei kahjusta paikkonda ega erihuvi pakkuvaid paiku.“

Minu hinnangul on jäätmete raamdirektiivi artiklid 1 ja 13 sellised üldised sätted, millel tugineb kogu ülejäänud jäätmete raamdirektiivi regulatsioon. Seega näen selle rolli kaalutluste seas meeldetuletusena haldusorganile, et viieastmelisest jäätmehierarhiast kõrvalekalduva otsuse juures tuleb siiski lähtuda Euroopa Liidu jäätmeõiguse aluseks olevatest sätetest, mille järgi tuleb kaitsta inimestervist ja keskkonda, ning seda selliselt, et vähendatakse jäätmeteket ja jäätmekäitlemise ebasoodsat mõju, vähendatakse ressursside kasutamise üldmõju, liigutakse ringmajanduse suunal ning seega tagatakse liidu konkurentsivõime pikas perspektiivis.

2.3.6 Sättes mainimata kaalutlused

Sättest ei ilmne, kas jäätmekäitluskoha valikul võivad olla lubatud ka muud kaalutlused peale nende, mis jäätmete raamdirektiivi artiklis 4 on välja toodud. Sättes ei ole otsesõnu välja öeldud, et selles toodud kaalutlused oleksid ammendavad, samuti ei nähtu sealt viidet kaalutluste mitteammendavusele. Selle aspekti analüüsimiseks kõrvutan direktiivi kahte sätet.

Jäätmete raamdirektiivi artikli 8, mis käsitleb tootja laiendatud vastutust, lõikes 3 on välja toodud:

„Tootja laiendatud vastutust kohaldades peavad liikmesriigid võtma arvesse tehnilist teostatavust ja majanduslikku elujõulisust¹⁶⁹ ning üldist mõju keskkonnale ja inimese tervisele ning sotsiaalset mõju, arvestades seejuures vajadust tagada siseturu nõuetekohane toimimine.“

Eeltoodud sättes on välja toodud jäätmehierarhia sättega mitmeid kattuvaid kaalutlusi: tehniline teostatavus, majanduslik elujõulisus, üldine mõju keskkonnale, inimestervisele ja sotsiaalsfäärile. Selles sättes ei ole välja toodud ettevaatusprintsipi, jätkusuutlikkuse põhimõtet, ressursside

¹⁶⁹ Kasutan taaskord enda tõlget „majanduslik elujõulisus“ direktiivi eestikeelses versioonis oleva „majanduslik otstarbekus“ asemel, sest see vastab inglise ja prantsuse keeles olevatele tekstidele paremini.

kaitset, kooskõla artiklitega 1 ja 13 ega ka mõju majandusele. Seevastu on sätestatud kaalutlus tagamaks siseturu nõuetekohane toimimine.

Selle pinnalt, et jätmete raamdirektiivi erinevates sätetes on toodud mitmeid samasid kaalutlusi, kuid mõned kaalutlustest erinevad, võib eeldada, et need kaalutlused ei ole sätetesse suvaliselt valitud. See viitab asjaolule, et jäätmehierarhia reeglistikus sätestatud kaalutlused viieastmelisest hierarhiast kõrvalekaldumiseks on ammendavad.

Näiteks võib kerkida päevakorda küsimus, et kas kultuurilistel põhjustel võiks olla õigustatud jäätmehierarhia sättest kõrvale kaldumine. Hispaania linnas Valencias toimub igal kevadel festival *Las Fallas*, mille käigus püstitatakse linna kümneid hiiglaslikke paberskulptuure. Festivali viimasel õhtul süüdatakse need skulptuurid põlema kohapeal, vähe sellest, et seda hiiglaslikku paberimassi ei võeta ringlusse, ei toodeta sellest isegi energiat. Selle näite puhul on küsitav, et kas need skulptuurid pärast festivali lõppu jäätmeteks kvalifitseeruvad. Küll aga ilmestab see, et tegu ei ole vaid puhtteoreetilise küsimusega. Kuigi direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmandas lõigus on toodud välja mitmeid kaalutlusi, siis ei hõlma need kõikvõimalikke kaalutlusi.

Nähtub, et direktiivis väljatoodud kaalutlused ei ole suvaliselt valitud ja seega pean mõistlikuks kohelda seda loetelu kui ammendavat.

2.3.7 Järeldused muude kaalutluste rolli osas

Erialakirjanduses on välja toodud, et erand on kui vaikiv pääseklausel väga äärmuslike olukordade tarbeks.¹⁷⁰ Leian, et liidu seadusandja on jätmete raamdirektiivi põhjenduses 31 toonud välja peamised põhjused, miks liikmesriikidel võib tekkida vajadus kohaldada reeglist erandit: ettevaatuspõhimõte, tehniline teostatavus ja majanduslik elujõulisus võivad nõuda, et jäätmed ei saa kas jäätmehierarhias „võimalikult üles“ liikuda või ei saa nendega parimat üldist keskkonnavalat tulemust saavutada. Leian, et nende puhul on korrektne öelda „nad nõuavad“, sest nende aspektide puhul ei ole tegu pelgalt otstarbekuse kaalutlusega.

Kuigi artikli 4 lõike 2 kolmandas lõigus on toodud välja kaalutlusi üsna laial skaalal, siis peaks seda loetelut käsitlema kui ammendavat – näiteks jäävad sellest välja kultuurivaldkonnaga

¹⁷⁰ Kalmo, H, lk 83.

seotud kaalutlused. Leian, et muude kaalutluste pinnalt võib samuti tekkida erandeid, kuid nende rakendamine peaks toimuma vaid erakordselt kaalukate asjaolude ilmnemisel, sest muidu ei ole tagatud parima üldisele keskkonnaalasele tulemusele ega viieastmelisele jäätmehierarhiale jäätmete raamdirektiiviga omistatud prioriteetsus.

2.4. Seos läheduse ja iseseisvuse põhimõtetega

Euroopas tuli jäätmete teema eriliselt päevakorda 1982. aastal, mil 41 vaaditait äärmiselt ohtlikke jäätmeid, mis Itaaliast teele saadeti, kadusid jäljetult. Paljud riigid arvasid, et need jäätmed toodi salaja nende territooriumile.¹⁷¹ See intsident viis liidu jäätmeõiguse täiendamiseni.¹⁷²

Euroopa Ühenduse 1989. aasta keskkonnanstrateegias seati Komisjoni poolt eesmärk, mille järgi tuleb jäätmed võimaluste piires kõrvaldada lähimates sobivates keskustes, eeskätt Ühenduse piires, lubades ringlussevõtuks mittesobivaid jäätmeid eksportida vaid erandlikel juhtudel.¹⁷³ Sellest juhiseist sai alus läheduse ja iseseisvuse põhimõtetele, mis hiljem ka jäätmeid käsitlevates direktiivides sätestatud on.¹⁷⁴

Jäätmete raamdirektiivis 2008/98 on läheduse põhimõte sätestatud artikli 16 lõikes 3. Selle alusel on liikmesriigil kohustus luua jäätmevõrgustik, mis teeniks jäätmete keskkonnasõbraliku käitlemise eesmärki. See võrgustik peab artikli 16 lõike 3 järgi võimaldama jäätmete kõrvaldamist või segaolmejäätmete¹⁷⁵ taaskasutamist ühes lähematest sobivatest rajatistest kõige asjakohasemate meetodite ja tehnoloogia abil, et tagada keskkonna ja inimese tervise kaitse kõrge tase.

Iseseisvuse põhimõte on direktiivis sätestatud sama artikli lõikes 3. Selle järgi peab jäätmevõrgustiku kujundama selliselt, et Euroopa Liit tervikuna saaks muutuda jäätmete kõrvaldamises ning segaolmejäätmete taaskasutamises iseseisvaks ja et võimaldada

¹⁷¹ Krämer, L, lk 329.

¹⁷² *Ibidem*, lk 329-330.

¹⁷³ *Ibidem*, lk 330.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ Direktiivi tekstis on käsitletavat jäätmeid sõnastatud selliselt: „[...] eramajapidamistest kogutud segaolmejäätmete, sealhulgas asjakohasel juhul ka teistelt jäätmetekitajatelt kogutud selliste jäätmete [...]“

liikmesriikidel individuaalselt selle eesmärgi suunas liikuda, arvestades geograafilisi olusid ja vajadust spetsialiseerunud rajatiste järele seoses teatavate jäätmeliikidega.

Iseseisvuse põhimõtet jäätmeseadusest ei leia, küll aga läheduse põhimõtte. Jäätmeseaduse § 32 järgi tuleb jäätmed kõrvaldada ja segaolmejäätmed taaskasutada nende tekkekohale võimalikult lähedal asuvas tehnoloogiliselt sobivas jäätmekäitluskohas, kus on tagatud inimese tervise ja keskkonna ohutus. Läheduse põhimõte erineb jäätmete raamdirektiivis sätestatust selle poolest, et direktiivi järgi pole vaja valida võimalikult lähedal asuvat jäätmekäitluskohta, vaid jäätmekäitluskohaks sobib üks lähemaid jäätmekäitlusrajatisi. Suurem erinevus nende kahe vahel seisneb aga selles, et jäätmeseaduse läheduse põhimõte kehtib seaduse teksti järgi kõikidele jäätmetele, samas kui direktiivi artiklis 16 käsitletakse vaid jäätmete kõrvaldamist ning segaolmejäätmete taaskasutamist.

2.4.1 Läheduse põhimõte kui printsiip jäätmehierarhia reeglis

Eestis on läheduse põhimõtet koheldud väga olulise sättena jäätmekäitluskoha valiku küsimuses. Nagu käesoleva töö esimeses peatükis välja toodud, on Riigikohus korra isegi toonud välja, et jäätmekäitluskoha valikul tuleb lähtuda jäätmeseaduse §-s 32 sätestatud läheduse põhimõttest, jättes samas jäätmehierarhia sätte mainimata.¹⁷⁶

Käesoleva töö esimeses peatükis on välja toodud, et jäätmehierarhiat on asjakohane vaadelda reeglina, mitte printsiibina. Läheduse põhimõtte puhul leian, et seda on asjakohane käsitleda printsiibina. Esiteks viitab sellele juba asjaolu, et läheduse põhimõtte puhul on jäätmete raamdirektiivis sõnaselgelt välja toodud, et tegu on põhimõtte ehk printsiibiga. Samuti on läheduse põhimõtte sõnastatud kui „läheduse põhimõte“ jäätmeseaduse §-s 32.

Teiseks, nagu välja toodud käesoleva töö esimeses peatükis, õigusnormid juba sisaldavad endas erinevate vastukäivate printsiipide tasakaalustamise. Läheduse põhimõtte esindab Euroopa Liidu toimimise lepingust pärit põhimõtet, mille järgi keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas.¹⁷⁷ Euroopa Kohus on välja toonud, et läheduse põhimõtet tuleb rakendada, et piirata jäätmete transporti.¹⁷⁸ Läheduse põhimõtte rakendamine aitab kaasa

¹⁷⁶ RKPJKo 3-4-1-34-14, punkt 49.

¹⁷⁷ Euroopa Liidu Toimimise Lepingu 191 (endise EÜ asutamislepingu artikkel 174) 2. lõike 1. lõik

¹⁷⁸ C-292/12 *Ragn-Sells* p 61.

jäätmete autoteid pidi transportimisest tekkinud ebavajalike heitgaaside vähendamisele ja võimalike ummikute vähendamisele, samuti aitab hoida olemasolevat teedetaristut liigse kurnamise eest.¹⁷⁹ Kõik hüved, mida läheduse põhimõttega kaitsta soovitakse, sisalduvad juba jäätmehierarhia sätte kaalutlustes.

Eestis on läheduse põhimõte saanud resoluutsema sätte kuvandi, kui see on jäätmete raamdirektiivis ette nähtud. Lisaks asjaolule, et jäätmeseaduse järgi kehtib läheduse põhimõte kõigile jäätmetele, erinevalt jäätmete raamdirektiivis sätestatust, mille puhul on käsitletud vaid jäätmete kõrvaldamist ja segaolmejäätmete taaskasutamist, on resoluutsemat kuvandit loonud ka jäätmete raamdirektiivi ning kohtulahendi C-292/12 tõlke eesti keelde.

Kuni 2015. aastal tehtud paranduseni oli raamdirektiivi eestikeelses versioonis toodud välja, et jäätmevõrgustik peab võimaldama jäätmete kõrvaldamist või segaolmejäätmete taaskasutamist „lähimas sobivas rajatises“, see on nüüdseks muudetud „ühes lähematest sobivatest rajatistest“. Lahendis, mis puudutas Ragn-Sells ja Sillamäe Linnavalitsuse vahelist vaidlust, tõi Euroopa Kohus välja, et jäätmete töötlemine, ja seda eriti segaolmejäätmete puhul, peab toimuma nende tekkekohale võimalikult lähedal¹⁸⁰, kuid eestikeelses versioonis on toodud „lähimas võimalikus rajatises“.¹⁸¹ Samas kohtulahendis on ka täpsustatud, et liikmesriigi ametivõimudele on antud õigus jäätmevaldkonda reguleerida või korraldada selliselt, et segaolmejäätmed käideldakse kõige lähemal asuvas jäätmekäitluskohas, kuid eestikeelses versioonis on välja toodud: „lasub liikmesriikide ametivõimudel kohustus“.¹⁸² Kohtulahendi eestikeelne versioon on seega väga eksitav, sest nii raamdirektiivi kui ka ingliskeelse ja prantsuskeelse lahendiga ei pruugiks olla vastuolus selline lahendus, mille järgi segaolmejäätmeid käideldakse sobivas rajatises, mis siiski asub lähedal, kuid veidi kaugemal kui kõige lähemal asuv rajatis. See võib olla õigustatud näiteks sellises olukorras, kus mõneti kaugemal asuv sobiv rajatis kasutab keskkonnasõbralikumat tehnoloogiat samade toimingute jaoks või näiteks olukorras, kus mõneti kaugema sobiva rajatise valimisega on võimalik jäätmehierarhias samm „ülespoole“ liikuda.

¹⁷⁹ Ogle, A. A wasted opportunity? – Journal of Planning & Environment Law, 2011, 1, lk 11.

¹⁸⁰ Lahendi ingliskeelses versioonis seisab „as close as possible“ ja prantsuskeelses „la plus proche possible“.

¹⁸¹ C-292/12 Ragn-Sells, punkt 61.

¹⁸² Ibidem, punkt 62. Lahendi ingliskeelses versioonis on see „are empowered to“ ja prantsuskeelses versioonis „sont fondées à“.

Eelnevalt välja toodud lahendis on Euroopa Kohus seega jätnud ka segaolmejäätmete puhul teatava paindlikkuse läheduse põhimõtte kohaldamisele. Paindlikku lähenemist on toetanud ka Euroopa Komisjon vana direktiivi raames, leides, et läheduse põhimõtet ei tohiks kohaldada liiga rangelt või absoluutselt – seda tuleb tõlgendada paindlikult, võttes arvesse geograafilisi asjaolusid ja vajadust spetsialiseerunud rajatiste järgi seoses teatavate jäätmeliikidega.¹⁸³

Lisaks eeltoodule on oluline, et läheduse põhimõte ei pruugi enam täita funktsiooni, mida ta varem täitis, vähemalt olmejäätmete puhul. Ringmajandusele üleminekuga on muutumas suhtumine jäätmetesse: ebameeldiva koorma asemel nähakse aina enam jäätmetes võimalust, ressursi. Läheduse põhimõte sobib hästi lineaarse majandusega ühiskonna jäätmeõigusesse, sest sunnib võtma vastutust omaenda tekitatud keskkonnakahjustuse eest. Seevastu ringmajanduse puhul võib läheduse põhimõte takistada jäätmetel esmase toormaterjaliga konkureerida.

Kui reeglid ja printsiibid asetsevad samal õiguse tasandil, näiteks õigusakti sätestatuna,¹⁸⁴ siis sellises olukorras printsiibid täidavad oma rolli aidates reegleid tõlgendada, täita lünki, diskretsiooniõiguse kasutamist juhendada.¹⁸⁵ Leian, et läheduse põhimõttel saabki olla oluline roll, aidates sisustada jäätmehierarhia sätte 2. lõike kaalutlusi, mille alusel parima üldise keskkonnavalatuse tulemuse nimel on jäätmehierarhiast kõrvalekaldumine õigustatud. Seejuures on väga tõenäoline, et vähemalt segaolmejäätmete puhul suunavadki läheduse põhimõtte baasiks olevad õigushüved paljudel juhtudel haldusorganit jäätmehierarhia rakendamisel otsustama lähima sobiva jäätmekäitluskoha kasuks.

2.4.2 Iseseisvuse põhimõtte mõju jäätmehierarhiale

Iseseisvuse põhimõte on olnud üks peamiseid Euroopa Liidu jäätmeõiguse juhtivaid põhimõtteid.¹⁸⁶ Iseseisvuse põhimõte sisaldab endas juhust pürgida jäätmete kõrvaldamise ning segaolmejäätmete taaskasutamise osas iseseisvaks nii liikmesriigi kui ka Euroopa Liidu tasandil, kuid juba selles juhises endas sisaldub vastuolu. Liikmesriigid on tavaliselt

¹⁸³ Jans, J., Vedder H, lk 482.

¹⁸⁴ Erinevatel tasanditel olemisega oleks tegu siis, kui üks oleks esmasesse õigusesse ja teine teisesesse õigusesse sätestatud, näiteks üks Euroopa Liidu toimimise lepingusse ja teine direktiivi.

¹⁸⁵ Winter, lk 17.

¹⁸⁶ Langlet, D., Mahmoudi, S. EU Environmental Law and Policy – Oxford University Press, 2016, lk 283.

jäätmehoolduskavad pannud kokku peamiselt – kui mitte täielikult – oma riigipiiride siseselt,¹⁸⁷ kuid iseseisvuse taotlemine liikmesriigi tasandil ei sobi hästi kokku Euroopa integreerumise ideega.¹⁸⁸

Iseseisvuse põhimõtte vundamendiks on soov hoida ära ühe kogukonna poolt ressursside kaevandamisest või muust hankimisest, töötlemisest, kasutamisest ja kõrvaldamisest tekkinud kahju või välismõjude tekitamist teistele kogukondadele.¹⁸⁹ Nagu välja toodud läheduse põhimõtte puhul, nii ei pruugi ka iseseisvuse põhimõtte järgimine – vähemalt olmejäätmete valdkonnas – enam täita oma endist eesmärki, sest ringmajanduses nähakse jäätmetes ressursi.

Iseseisvuse põhimõte võib mängida jäätmehierarhiast kõrvale kaldumise olukorras rolli majandusliku mõju kaalutluse aspektist, juhendades haldusorganit eelistama kodumaiseid jäätmetöötlejaid. Näiteks olukorras, kui naaberriigis valmistatakse klaaspurke ette korduskasutuseks, kuid kodumaine tootja sooviks need ümbertöötlemise järel ringlusse võtta, siis võivad otsustamisel päevakorda tulla riiklikud majanduslikud huvid. Ka ringmajanduse kontekstis on iseseisvuse põhimõte endiselt Euroopa integreerumise ideega vastassuunaline. Samas, käesoleva töö punktis 2.2.8. on välja toodud, et direktiivi artikli 8 lõikes 3 on üheks kaalutluseks „arvestades seejuures vajadust tagada siseturu nõuetekohane toimimine“. Asjaolu, et sellist kaalutlust jäätmehierarhia sättes ei sisaldu, räägib selle kasuks, et siseturu nõuetekohase toimimise arvestamine ei ole selles kontekstis oluline. Siiski, tegu on vastuolulise põhimõttega, mille roll jäätmehierarhia struktuuris on küsitav.

¹⁸⁷ Jans, J., Vedder H, lk 495.

¹⁸⁸ *Ibidem*, lk 481.

¹⁸⁹ Castillo-Castillo, A., koostajad Makuh, K., Pereira, R. Environmental and Energy Law, First edition. – Blackwell Publishing, 2012, lk 323.

Kokkuvõte

Käesoleva töö uurimisesemeks olid kaalutlused, millest tuleb Eestis kehtiva õiguse alusel olmejäätmete käitluskoha valikul lähtuda – missugused kaalutlused on lubatud ning kuidas neid õiguspäraselt rakendada. Kuna jäätmeseadus on jäätmekäitluskoha valiku osas väga napsõnaline, siis on jäätmevaldkonnas erinevate osapoolte õigusi ja kohustusi pidanud asjaosalistele selgitama kohtud. Töö esimese peatüki hüpoteesiks oli, et jäätmeseaduse § 22¹ on jäätmekäitluskoha valikul asjakohane käsitleda reeglina – st, toimida nii, nagu säte ette näeb. Printsibi rakendamine on nõrgema mõjuga, sest printsip taandub konfliktiolukorda sattudes kergemini. Töös sai esiteks välja toodud, et § 22¹ käsitlemine reeglina on tulenevalt paragrahvi struktuurist võimalik ning teiseks on see vajalik, et saavutada jäätmete raamdirektiivis seatud eesmäärke.

Printsiipidele on omaseks kindla hüve esindamine, seevastu reeglid kujutavad endast erinevate hüvede kaalumisosustust – reeglid on konkreetseks tegevusjuhiseks olukorras, kus on konflikti sattunud erinevad hüved või printsibid. Seejuures on reeglite kohaldamisest võimalik äärmuslikes olukordades erandeid teha. Jäätmeseaduse § 22¹ struktuur ja sisu võimaldavad eeldada, et selle puhul on tegu reeglina, millest tuleb jäätmekäitluskoha valikul igal juhul lähtuda: lõike 1 alusel peab jäätmehooldusmeetodite rakendamisel juhinduma viieastmelisest jäätmehierarhiast, lõike 2 alusel võib jäätmehierarhiast kõrvale kalduda, kui see tagab parima keskkonnavalase üldtulemuse asja kogu olelusringi arvestades. Paragrahvi pealkirjaks on seevastu „jäätmehierarhia põhimõte“, mis viitab selle kohaldamisele printsibina.

Jäätmeseaduse § 22¹ saab käsitleda kui reeglit, milles *prima facie* prioriteetsus on viieastmelise jäätmehierarhia kohaldamisel, kuid *secunda facie* prioriteetsus parimal üldisel keskkonnavalasel tulemusel, arvestades asja kogu olelusringi. Seejuures lasub otsustajal põhjendamiskoormus, kui ta otsustab *secunda facie* prioriteetsusega hüvele või printsibile tugineda.

Jäätmete raamdirektiivi artiklis 4 ja jäätmeseaduse §-s 22¹ on erinevatele hüvedele omistatud kaal samamoodi, nagu jäätmete raamdirektiivi eesmärkidele: keskkonna ja inimtervise kaitse on ülimuslik ning oluline, kuid veidi vähem tähtis on ressursside kaitse ja ringmajanduse jõustamine, mida saavutatakse läbi jäätmehierarhia praktilise rakendamise. Teisisõnu, kui need eesmärgid satuvad konflikti, siis tuleb lähtuda inimtervise ja keskkonna kaitsmise hüvest. Täpselt nii, nagu ka jäätmeseaduse § 22¹ ja jäätmete raamdirektiivi artikli 4 järgi teha tuleb. Kuna artiklis 4 on hüvedele antud sama kaal, mis direktiivis üldiselt, siis järeldasin, et liidu

seadusandja soovis, et jäätmehierarhiat käsitletaks kui otsustavat tegevusjuhust. Seda toetab ka asjaolu, et liidu seadusandja on võtnud vastu otsuse, milles on välja toodud, et jäätmevaldkonnas tuleb aluseks võtta jäätmehierarhia range kohaldamine. Sellist käsitlust toetab ka asjaolu, et artikli 4 pealkirjaks on sätestatud „jäätmehierarhia“, viitamata sellele kui printsiibile.

Jäätmeseaduse § 22¹ ja jäätmete raamdirektiivi artikli 4 kohaldamine reeglina võimaldab keskkonda tõhusamalt kaitsta, sest kaalumisosustus on väärtuste tasandil juba tehtud ning hüvedele on antud konkreetne kaal, seega on tugevalt piiratud otsustaja kaalumisruumi ja on vähem tõenäoline, et jäätmekäitluskoha valikut otsust saaks langetada lähtuvalt majanduslikest huvidest.

Jäätmete raamdirektiiviga on liikmesriikidele seatud kohustused suurendada olmejäätmete ringlussevõttu ja korduskasutamiseks ettevalmistamist, Eesti ei ole seatud eesmäärke täitmas, kuivõrd aastaks 2020 peaks liikmesriigid ca 50% olmejäätmete massist võtma ringlusse ja korduskasutamiseks ettevalmistamisse, kuid 2016. aasta seisuga oli Eestis see määr vaid 28%, samas kui mõnes liikmesriigis on nimetatud määr üle 70%.

Samuti on jäätmeseaduse § 22¹ kohaldamine reeglina oluline, et luua stabiilset õiguskeskkonda. Kuna jäätmekäitluskoha valiku kaalutlused ei ole jäätmeseadusesse selgelt sätestatud, siis on kohalike omavalitsuse üksuste otsused jäätmekäitluskoha osas suubunud kohtuvaidlustesse. Õigusselgus ning õiguskindlus on olulised, et turule saaksid tulla ettevõtted, kes soovivad jäätmete ringlussevõtu ja korduskasutamiseks ettevalmistamise valdkonnas äriselt tegutseda.

Töö teises peatükis analüüsiti, milline on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olev jäätmeseaduse § 22¹ rakendamisviis olmejäätmete käitluskoha valikul, kuidas sisustada jäätmete raamdirektiivi artiklis 4 toodud kaalutlusi ja missuguse kaalu direktiivi alusel nendele kaalutlustele omistada võib. Jõudsin seisukohale, et jäätmeseadus vajab muutmist ja täiendamist, et oleks võimalik senisest tõhusamalt jäätmete raamdirektiiviga ette nähtud eesmärkide saavutamiseni jõuda.

Viieastmeline hierarhia ja selle astmed on jäätmeseaduses põhjalikult sätestatud, ning selles osas ei nähtu takistusi. Selleks, et jäätmeseaduse § 22¹ saaks regulatiivset mõju omada, siis tuleks selle nimetusest kaotada „põhimõte“.

Olen seisukohal, et kui olmejäätmete jäätmekäitluskoha valiku otsustajal on võimalik saavutada parim üldine keskkonnavalade tulemus jäätmehierarhiast kõrvalekaldumisega, siis seda tuleks käsitleda kui kohustust, mitte ainuüksi võimalust, sest on oht, et kohaliku omavalitsuse üksused võivad minna kergema vastupanu teed, kui neid kohtuvaidlus ähvardab. Seetõttu on vajalik, et jäätmekäitluskoha valik põhjendataks igal juhul. Enamikul kohaliku omavalitsuse üksustel ei ole tõenäoliselt võimekust töötada välja olulusringi hindamise metoodikat, et selgitada välja parim üldine keskkonnavalade tulemus, seega tuleks sellised suunised töötada välja riigi tasandil.

Kuna jäätmehierarhia sätte rakendamine viib erinevate jäätmevoogude puhul erinevatele tulemustele, siis pean mõistlikuks jäätmeseaduse täiendamist selliselt, et poleks kahtlust, et iga jäätmevoo osas tuleb teha eraldi otsustus.

Jäätmete raamdirektiivi artikkel 4 lõike 2 kolmandas lõigus on välja toodud mitmeid kaalutlusi, mida selle artikli kohaldamisel arvesse võtta tuleb ja mida jäätmeseadusesse pole lisatud. Samuti on neist üksikud – majanduslik elujõulisus, tehniline teostatavus ja ettevaatusprintsip – ära märgitud direktiivi põhjenduses 31. Leian, et neid kaalutlusi on asjakohane käsitleda eranditena ehk nn vaikivate pääseklauslitena väga äärmuslike olukordade jaoks. Nende rakendamiseks peaks olema erandlikult kaalukad põhjused, vastasel juhul ei ole tagatud parima üldisele keskkonnavaladele tulemusele ega viieastmelisele jäätmehierarhiale jäätmete raamdirektiiviga omistatud prioriteetsus.

Käesolevas töös sai käsitletud asjaolu, et jäätmehierarhia reeglistikuga on hõlmatud need hüved, mida läheduse põhimõtte esindab ja seega ei ole jäätmehierarhia rakendamisel läheduse põhimõtet eraldi kaaluda. Läheduse põhimõtte on printsip, mitte reegel, ning see on kantud õigushüvedest, mis moodustavad osa „parimast üldisest keskkonnavalasest tulemusest“. Läheduse põhimõttele on Eestis omistatud suuremat kaalu, kui jäätmete raamdirektiivis, sest jäätmeseaduses olev läheduse põhimõtte on sätestatud kehtima kõigile jäätmetele, jäätmedirektiivis kehtib see vaid segaolmejäätmetele ning kõrvaldamisele minevatele jäätmetele, ehk siis, kui kohaldatakse jäätmehierarhia madalamaid astmeid. Läheduse põhimõttest on tekkinud kuvand kui suuremat kaalu kandvast sättest tõenäoliselt ka jäätmete raamdirektiivi ja Euroopa Kohtu lahendite halbade tõlgete tõttu eesti keelde.

Waste hierarchy's influence on choosing waste management facilities

The waste sector contributes to environmental degradation. Waste can end up on the food plate of birds and animals, can pollute groundwater and emit greenhouse gases in landfills or waste incinerators. In addition, the environment is affected by the way waste collection and treatment is organized: transportation of waste also contributes to producing more greenhouse gases.

Developments in waste policies have taken an interesting turn, a new paradigm is created: the circular economy. Waste is being used as a resource and is preferred to be recycled and reused, rather than incinerated or disposed of.

The Waste Framework Directive obliges Member States to increase the recycling and preparation for re-use of municipal waste by at least 50% by the year 2020. Estonia is not meeting the targets, in some Member States this rate is more than 70%.

The aim of this work is to have a structured answer to the question: where should a municipality send the household waste that they have collected? The aim of this work is to verify the considerations, on which must be based the decision of choosing a waste treatment facility for municipal waste.

This task is done by analyzing Estonian law, European Union law, existing case law and other published positions, proposing solutions to amend the law in order to contribute to legal clarity and legal certainty in the field of waste.

The first chapter is focused on the legal status of the waste hierarchy. As in the Waste Act, waste hierarchy is referred to as „the waste hierarchy principle“ instead of „waste hierarchy“ as it is stipulated in the Waste Framework Directive 2008/98. In this work it is argued that the waste hierarchy should be considered a rule and not a principle.

Principles are carried by certain values, and they represent these values in a general manner. Rules are constructed so that there would be clear answers on how to act in certain situations. Rules are constructed on the basis of principles, by balancing the principles for the specific situation at hand. The five level waste hierarchy is seen as a *prima facie* priority, but the overall best environmental outcomes is seen as a *secunda facie* priority. Therefore, the first step is to

apply the waste hierarchy, but if this happens to be in conflict with best overall environmental outcomes, the latter one overrides the former.

Rules may provide that exceptions may exist. In this work it is considered that economic viability, technical feasibility and the precautionary principle can provide that in some cases, there might be a need to use the exception. But in this case, a lot must be at stake, to make sure that the priority order, as set already by the waste hierarchy and the Waste Framework Directive, are followed as a general rule.

The application of § 22¹ of the Waste Act and Article 4 of the Waste Framework Directive as a rule, and not a principle allows for more effective protection of the environment, as the balancing decision has already been made, and each value has already been assigned a certain importance, a weight.

The application of § 22¹ of the Waste Act as a rule is important in order to create a stable legal environment. As the considerations for the choice of a waste management site are not clearly set out in the Waste Act, the decisions of local governments regarding the waste management site have been the subject of court disputes. Legal clarity and certainty are important for companies wishing to enter the market in the field of waste recycling and preparation for re-use.

The second chapter analyzed the implementation of § 22¹ of the Waste Act in the selection of a municipal waste management facility in accordance with European Union law, how to furnish the considerations set out in Article 4 of the Waste Framework Directive and what weight can be given to these considerations. I came to the conclusion that the Waste Act needs to be amended and supplemented in order to be able to achieve the objectives set by the Waste Framework Directive more effectively than before.

The five-level hierarchy and its levels are thoroughly set out in the Waste Act, and there are no obstacles in this regard. In order for § 22¹ of the Waste Act to have a regulatory effect, the “principle” should be removed from its title.

As the implementation of the provision of the waste hierarchy leads to different results for different waste streams, I consider it reasonable to amend the Waste Act in such a way that there is no doubt that a separate decision must be made for each waste stream.

The third subparagraph of Article 4 (2) of the Waste Framework Directive sets out a number of considerations which must be taken into account in the application of that article and which are not included in the Waste Act. Some of them - economic viability, technical feasibility and the precautionary principle - are also mentioned in recital 31 in the preamble to the Directive. There should be exceptionally compelling reasons for their implementation, otherwise the priority given to the best overall environmental outcome or the five-level waste hierarchy by the Waste Framework Directive will not be guaranteed.

The present work addressed that when addressing the waste hierarchy as a rule then it covers all the the benefits represented by the principle of proximity and thus the principle of proximity should not be additionally considered when applying the waste hierarchy. The principle of proximity is a principle, not a rule, and is enshrined in the legal benefits that form part of the "best overall environmental result". The principle of proximity is given more weight in Estonia than in the Waste Framework Directive, because the principle of proximity in the Waste Act stipulates that it applies to all waste; The principle of proximity appears as a more weighty provision, probably due to poor translations of the Waste Framework Directive and the rulings of the European Court of Justice into Estonian.

Kasutatud kirjandus

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria – Tallinn, 1996.
2. Arora, N.K. Environmental Sustainability – necessary for survival – Environmental Sustainability 1, 2018, lk 1-2.
3. Being wise with waste: the EU's approach to waste management. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.
4. Castillo-Castillo, A., koostajad Makuh, K., Pereira, R. Environmental and Energy Law, First edition. – Blackwell Publishing, 2012.
5. Commission reports on delivery of circular economy action plan – EU Focus, 2019 Sweet & Maxwell.
6. Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste – Directorate-General for Environment, 2012. Arvutivõrgus kättesaadav (05.04.2020): https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf
7. Heyvaert, V. Facing the consequences of the precautionary principle in European Community law – European Law Review, 2006, 31 (2).
8. Jans, J., Vedder H. European Environmental Law: After Lisbon, 4th edition – Europa Law Publishing, 2012.
9. Jäätmeseaduse muutmise seaduse 76 SE eelnõu seletuskiri, punkt 17. – Arvutivõrgus kättesaadav (17.03.2020): <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/26eb9959-04b8-24ef-d08f-83195aea0104/J%C3%A4%C3%A4tmeseaduse%20muutmise%20seadus>.
10. Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? Juridica II/2013.
11. Kingston, S., Heyvaert, V., Čavoški, A. European Environmental Law – Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
12. Komisjoni talituste töödokument. Varajase hoiatamise aruanne Eesti kohta – 24.09.2018.
13. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Uus ringmajanduse tegevuskava. – Brüssel, 11.3.2020 COM(2020) 98 final, arvutivõrgus kättesaadav (21.03.2020): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=EN>.
14. Krämer, L. EU Environmental Law Seventh Edition – Sweet and Maxwell 2012.

15. Langlet, D., Mahmoudi, S. EU Environmental Law and Policy – Oxford University Press, 2016.
16. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia 2., täiendatud ja parandatud trükk – Tallinn, 2004.
17. Nash, H. The Revised Directive on Waste: Resolving Legislative Tensions in Waste Management? – Journal of Environmental Law 21:1, 2009.
18. Ogley, A. A wasted opportunity? – Journal of Planning & Environment Law, 2011, 1.
19. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel – 12.12.2016.
20. Reh binder, E. A German source of inspiration? Locus standi and remediation duties under the Soil Protection Act, the Environmental Liability Act and the draft Environmental Code – Environmental Law Review, 2004, 6 (1).
21. Scotford, E. Separate waste stream collection and "best environmental outcomes" – Environmental Law Review 15(4), 2013.
22. Scotford, E. The new Waste Directive – trying to do it all...an early assessment – Environmental Law Review, 2009, 11 (2).
23. Squintani, L. Case Law of the Court of Justice of the European Union and the General Court – Journal for european environmental & planning law 16, 2019.
24. Thomas, S. Law and the circular economy – Journal of Business Law, 2019.
25. Winter, G. The Legal Nature of Environmental Principles in International, EC and German Law – Macroy, R (koost). Principles of European Environmental Law. Groningen, Europa Law Publishing, 2004.

Kasutatud õigusaktid

26. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, ELT C 326, lk 47-200.
27. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik, ELT L 327, lk 1-72 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 15, kd 5, lk 275–346).
28. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid. – ELT L 312, lk 3-30.
29. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/851, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid. – ELT L 150, lk 109-140.
30. Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 1386/2013/EL, 20. november 2013, milles käsitletakse liidu üldist keskkonnaalast tegevusprogrammi aastani 2020 „Hea elu maakera võimaluste piires”. – ELT L 354, lk 171-200.
31. Jäätmeseadus. – RT I, 21.12.2019
32. Jäätmete taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute nimistud. VVm 08.12.2011 nr 148 – RT I, 21.06.2016, 36.
33. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 21.12.2019, 2, § 1 punkt 2.
34. Nõukogu direktiiv, 22. detsember 1986, millega muudetakse direktiivi 75/439/EMÜ õlijäätmete kõrvaldamise kohta, ELT L 42, lk 43-47 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 15, kd 1, lk 321–325).

Kasutatud kohtupraktika

35. EKo C-305/18, *Associazione "Verdi Ambiente e Società - Aps Onlus" (VAS) ja "Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare" Aps versus Presidente del Consiglio dei Ministri jt*, ECLI:EU:C:2019:384.
36. EKo C-147/15, *Città Metropolitana di Bari, anciennement Provincia di Bari versus Edilizia Mastrodonato Srl*, ECLI:EU:C:2016:292.
37. EKo C-563/15, *Euroopa Komisjon versus Hispaania Kuningriik*, ECLI:EU:C:2017:210.
38. EKo C-250/18, *Euroopa Komisjon versus Horvaatia Vabariik*, ECLI:EU:C:2019:343.
39. EKo C-323/13, *Euroopa Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2014:2290.
40. EKo C-140/14, *Euroopa Komisjon versus Sloveenia Vabariik*, ECLI:EU:C:2015:501.
41. EKo C-102/97, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:1999:394.
42. EKo C-268/06, *Impact versus Minister for Agriculture and Food ja teised*, ECLI:EU:C:2008:223.
43. EKo C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL versus Région wallonne*, ECLI:EU:C:1997:628.
44. EKo C-487/17, *Kriminaalmenetlus järgmise isiku suhtes: Alfonso Verlezza jt*, ECLI:EU:C:2019:270.
45. EKo C-106/89, *Marleasing SA versus La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, ECLI:EU:C:1990:395.
46. EKo C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy Srl versus Provincia di Cuneo ja ARPA Piemonte*, ECLI:EU:C:2019:898.
47. EKo C-292/12, *Ragn-Sells AS versus Sillamäe Linnavalitsus*, ECLI:EU:C:2013:820.
48. EKo C-551/13, *Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA versus Comune di Quartu S. Elena*, ECLI:EU:C:2014:2467.
49. RKHKo 3-17-563/70.
50. RKHKo 3-3-1-31-16.
51. RKHKo 3-3-1-68-14.
52. RKHKo 3-15-443/54.
53. RKPJKo 3-4-1-34-14.

Muud kasutatud materjalid

54. “Viability”. Merriam-Webster.com Dictionary – Arvutivõrgus kättesaadav (23.04.2020): <https://www.merriam-webster.com/dictionary/viability>.
55. BNS. Eesti võib pääseda rahatrahvist – Postimees, 8.10.2020. Arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020): <https://www.postimees.ee/6796259/eesti-voib-paaseda-jaatmetrahvist>
56. Euroopa Komisjoni pressiteade. Single-use plastics: New EU rules to reduce marine litter – 28.05.2018. Arvutivõrgus kättesaadav (10.04.2020): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3927
57. Euroopa Parlamendi pressiteade. Ringmajandus: taaskasutamise vajalikkusest – 2.12.2015. Arvutivõrgus kättesaadav (15.03.2020): <https://www.europarl.europa.eu/news/et/headlines/economy/20151201STO05603/ringmajandus-taaskasutamise-vajalikkusest>
58. Global Footprint Network’i pressiteade. Earth Overshoot Day 2019 is July 29th, the earliest ever – 26.06.2019, arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020): <https://www.footprintnetwork.org/2019/06/26/press-release-june-2019-earth-overshoot-day/>
59. Eurostat. – arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Municipal_waste_statistics#Municipal_waste_generation
60. Keskkonnaministeeriumi kodulehekülg (<http://www.envir.ee/et/riigi-jaatmekava-2014-2020>, ligipääs 01.02.2015).
61. Keskkonnaministeeriumi pressiteade, Koroonajäätmed tuleb teistest eemal hoida – 19.03.2020, arvutivõrgus kättesaadav (15.04.2020): <https://www.envir.ee/et/uudised/koroonajaatmed-tuleb-teistest-eemal-hoida>
62. Pruul, K. Jäätmeseadus kukkus riigikogust välja – Äripäev, 29.01.2019. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2020): <https://www.aripaev.ee/uudised/2019/01/29/jaatmeseadus-kukkus-riigikogust-valja>
63. Zero Waste Europe. – arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020): <https://zerowasteeurope.eu/>
64. Tampere, U. Täna on Maa üleulatuse ehk ületarbimise päev – Delfi 29.07.2019, arvutivõrgus kättesaadav (24.04.2020): <https://forte.delfi.ee/news/maa/tana-on-maa-uleulatuse-ehk-uletarbimise-paev?id=86982625>

65. Vogelberg, J., Pruul, K. Eestit ähvardab prügitrahv – Äripäev, 26.09.2018.
Arvutiõrgus kättesaadav (24.04.2020):
<https://www.aripaev.ee/uudised/2018/09/25/pakendiorganisatsioonid-muudatusi-ei-saa-teha-uleoo>
66. Williams, I. Why are some European cities better than others at dealing with garbage? – 29.03.2016, arvutiõrgus kättesaadav (24.04.2020):
<https://theconversation.com/why-are-some-european-cities-better-than-others-at-dealing-with-garbage-56382>
67. ÜRO pressiteade. Growing at a slower pace, world population is expected to reach 9.7 billion in 2050 and could peak at nearly 11 billion around 2100 – 17.06.2019, arvutiõrgus kättesaadav (24.04.2020):
<https://www.un.org/development/desa/en/news/population/world-population-prospects-2019.html>